

L'impatto del D.lgs. 38/2021 sulla costruzione e gestione degli impianti sportivi in Italia.

Introduzione

Capitolo I. L'impulso della riforma dello sport verso una nuova concezione delle infrastrutture sportive.

1. Il D.lgs. 38/2021: origini e finalità della riforma.
2. L'ordinamento giuridico sportivo.
 - 2.1 Autonomia dell'ordinamento.
 - 2.2 Interazioni con l'ordinamento statale.
3. Cosa è un impianto sportivo?
 - 3.1 Definizione di "impianto sportivo" e la relativa qualificazione giuridica.
 - 3.2 Vincoli a tutela degli impianti sportivi.
4. Le innovazioni del d. lgs 38/2021.
 - 4.1 Le semplificazioni del procedimento amministrativo volto all'ammodernamento e la costruzione di un impianto sportivo.
 - 4.2 Sicurezza nella costruzione di un impianto sportivo e nei luoghi di lavoro.

Capitolo II. La gestione e il finanziamento degli impianti sportivi: modelli, risorse e interazioni con il Terzo Settore.

1. Le forme di gestione di un impianto sportivo.
 - 1.1 La classificazione degli impianti sportivi e il rapporto di concessione.
 - 1.2 La responsabilità del gestore di un impianto sportivo.

2. Il finanziamento per la costruzione di nuovi impianti: l'Istituto del Credito Sportivo.
3. Il partenariato pubblico-privato: il *project financing*.
 - 3.1 Definizione e struttura del partenariato.
 - 3.2 *Crowdfunding* e sviluppo sostenibile: il caso "GreenFoot".
4. Le collaborazioni tra P.A. e realtà dilettantistiche.
 - 4.1 Procedure e affinità con gli strumenti del Terzo Settore.
 - 4.2 Il ruolo degli Enti Sportivi Dilettantistici nel Terzo Settore.

Capitolo III. Evoluzione e prospettive per gli impianti sportivi: la Riforma e oltre.

1. Come ha realmente impattato la riforma dello sport.
2. Il modello imperfetto del d.lgs. 38/2021.
3. Scenari futuri per lo sport in Italia.

CAPITOLO I. NORMATIVA: COME IL D. LGS. 38/2021 È INTERVENUTO IN MATERIA.

1. Il D.lgs. 38/2021: origini e finalità della riforma.

Il 1° gennaio 2023 è entrato in vigore il d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38, recante "Misure di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi, nonché della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi", in attuazione dell'articolo 7 della legge 8 agosto 2019, n. 86. L'entrata in vigore del decreto ha permesso di definire le norme relative alla costruzione, ristrutturazione, gestione e sicurezza di tutti gli impianti sportivi, compresi quelli adibiti all'uso scolastico.

Tale decreto si inserisce all'interno di una riforma più ampia, la cosiddetta Riforma dello Sport, composta da cinque decreti legislativi¹ attuativi della legge delega 8 agosto 2019, n. 86, che conferisce al Governo deleghe e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, professioni sportive e semplificazione normativa.

La Riforma, definita da molti come epocale, è andata a toccare gli aspetti più rilevanti dell'ordinamento sportivo e delle relative problematiche. Oltre all'adozione di misure per la costituzione di centri sportivi scolastici, ha introdotto una disciplina per il titolo sportivo², ha adottato misure per il riordino delle disposizioni in materia di enti sportivi professionali e dilettantistici nonché del rapporto di lavoro sportivo. Su questo ultimo

¹ Il d.lgs. 36/2021 recante "Disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo".

Il d.lgs. 37/2021 recante "Misure in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso ed esercizio della professione di agente sportivo".

Il d.lgs. 38/2021 recante "Misure di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi, nonché della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi".

Il d.lgs. 39/2021 recante "semplificazione di adempimenti relativi agli organismi sportivi".

Il d.lgs. 40/2021 recante "misure in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali".

² Il *titolo sportivo* è un istituto disciplinato dalle norme delle singole federazioni, definibile come l'insieme di requisiti tecnici e sportivi che permette a una società sportiva di partecipare a un determinato campionato.

punto è intervenuto il d.lgs. 36/2021 il quale ha dato vita a una nuova definizione di lavoratore sportivo, inteso come *“l’atleta, l’allenatore, l’istruttore, il direttore tecnico, il direttore sportivo, il preparatore atletico e il direttore di gara che, senza alcuna distinzione di genere e indipendentemente dal settore professionistico o dilettantistico, esercita l’attività sportiva verso un corrispettivo. È lavoratore sportivo anche ogni tesserato, ai sensi dell’articolo 15, che svolge verso un corrispettivo le mansioni rientranti, sulla base dei regolamenti dei singoli enti affiliati, tra quelle necessarie per lo svolgimento di attività sportiva, con esclusione delle mansioni di carattere amministrativo-generale”*³. Da notare l’inserimento all’interno del novero dei lavoratori sportivi di nuove figure professionali, quale il direttore di gara, e della non più rilevante distinzione tra professionismo e dilettantismo. Ai fini del riconoscimento di lavoratore sportivo è, dunque, necessaria la sussistenza di due requisiti: soggettivo, dato dalla mansione svolta dal lavoratore all’interno del sodalizio sportivo o della federazione, e oggettivo, dato dall’onerosità della prestazione.

Un altro elemento rilevante introdotto dalla Riforma è la nuova definizione di 'sport', che trova una collocazione naturale all'interno di un contesto frammentato come quello del settore sportivo, ravvisabile in *“qualsiasi forma di attività fisica fondata sul rispetto delle regole che, attraverso una partecipazione organizzata o non organizzata, ha per obiettivo l’espressione o il miglioramento della condizione fisica e psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali o l’ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli”*.⁴ Seguita da altrettante e dettagliate specificazioni, come

³ Art.25, comma 1, d. lgs. n. 36/2021, come modificato dall’art.13 del Correttivo di cui al D. lgs. N. 163/2022.

⁴ D. lgs. 36/2021, art.2, comma 1, lett. nn).

quella di pratica sportiva per tutti (cosiddetta “attività di base”)⁵, di attività fisica-motoria⁶ e di sport di alto livello⁷.

È in questo contesto di continue innovazioni che si inserisce il d.lgs. 38/2021. Questo, nato dall’esigenza di rendere l’impianto sportivo, inteso in senso lato, coerente con le evoluzioni sociali e tecnologiche del ventunesimo secolo, ha la finalità di conciliare interessi privati, a tutela dei concessionari e/o proprietari degli impianti sportivi, e interessi pubblici, a tutela degli utilizzatori, ponendo come principio guida lo sviluppo e l’ammodernamento delle strutture esistenti. La ratio della norma prende spunto dall’assunto per cui, oggi, l’impianto sportivo, in particolare lo stadio, non sia più percepito dalla comunità come una struttura esclusivamente destinata agli eventi sportivi, ma si configuri come un’infrastruttura polifunzionale. Ci si riferisce, ad esempio, a iniziative non strettamente legate allo sport, come spettacoli, servizi di ristorazione o attività commerciali.⁸

È per queste ragioni che negli ultimi anni, il legislatore è intervenuto con l’emanazione di norme che introducono procedure di natura 'speciale', più rapide rispetto a quelle ordinarie e orientate a dinamiche di semplificazione procedurale. Da ultimo, infatti, è stato proprio il d. lgs. 38/2021 a intervenire in merito al rinnovo del procedimento amministrativo previsto dalla normativa precedente, andando a ridurre il termine per le varie fasi procedurali; inoltre, sono state semplificate le modalità di gestione delle conferenze di servizi, permettendo anche alle società sportive utilizzatrici dell’impianto di presentare direttamente proposte per la riqualificazione dell’infrastruttura sportiva.

⁵ Cfr. d.lgs. n.36/2021, art.2, comma 1, lett. ee): “l’attività sportiva di base, organizzata o non organizzata, promossa dalla Repubblica in favore di tutte le fasce della popolazione al fine di consentire a ogni individuo la possibilità di migliorare la propria condizione fisica e psichica e di raggiungere il livello di prestazione sportiva corrispondente alle proprie capacità”.

⁶ Cfr. d.lgs. n.36/2021, art.2, comma 1, lett. f): “qualunque movimento esercitato dal sistema muscolo-scheletrico che si traduce in un dispendio energetico superiore a quello richiesto in condizioni di riposo”.

⁷ Cfr. d.lgs. n.36/2021, art.2, comma 1, lett. oo): “attività sportiva svolta dagli atleti e dalle atlete riconosciuti di alto livello dalla Federazione Sportiva Nazionale, dalla Disciplina Sportiva Associata o dalla Lega di riferimento”

⁸ G. GARZIA, *Gli impianti sportivi di interesse storico e artistico. Regime di tutela e necessità di ammodernamento*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2021, p.310.

Come suddetto, la ristrutturazione dell'impianto sportivo ha come fine quello di perseguire interessi di natura tanto pubblica quanto privata.

Infatti, ad esempio, l'intervento di *restyling* ha l'obiettivo di rendere l'impianto al passo con i più recenti *standards* tecnici vigenti in materia. Ragion per cui i grandi eventi, sportivi e no, di caratura internazionale, sono ospitati da paesi le cui infrastrutture sono di ultima generazione.

Così facendo si garantisce, anche, un livello più elevato di sicurezza, sia per quanto riguarda la protezione e il benessere degli spettatori, sia, in senso più ampio, per il mantenimento dell'ordine pubblico.

Infine, un impianto sportivo che segue i moderni canoni della tecnica edilizia può assicurare una maggiore redditività dal punto di vista economico, in quanto può essere "utilizzato" durante tutto l'anno e può ospitare al suo interno più attività, come bar, ristoranti, musei e negozi per il merchandising.⁹ È per questo motivo che nell'ultimo decennio molte società sportive, soprattutto calcistiche¹⁰, si sono mosse in funzione di ristrutturare l'impianto a loro affidato in gestione da parte dell'amministrazione comunale.

Le ingenti quantità di denaro investite dalle società sportive professionistiche negli ultimi anni per la ristrutturazione degli impianti sportivi rispecchiano la loro rilevanza, sia sociale che sportiva. Infatti, ci si potrebbe chiedere perché il legislatore abbia deciso di dedicare un intero decreto legislativo esclusivamente alla figura dell'impianto sportivo e alle sue problematiche di gestione e concessione.

Partendo da una trattazione meramente geografica e statistica della questione, va segnalato che in Italia sono presenti circa settanta settemila impianti sportivi¹¹: è Sport

⁹ G. GARZIA G. op. cit.

¹⁰ Da citare il caso emblematico della società sportiva Juventus F.C., che nel 2003, come si legge presso il sito ufficiale della stessa società <https://www.juventus.com/it/club/investitori/investire-in-juventus/progetti-investimenti>, ha stipulato un accordo con il Comune di Torino che ha permesso alla società bianconera di ottenere un diritto di superficie sull'area dello Stadio Delle Alpi valido per novantanove anni a fronte di un corrispettivo pari a venticinque milioni di euro. Area dove la Juventus F.C. ha poi costruito negli anni a venire l'attuale Allianz Stadium.

¹¹ *Sport e lavoro in Italia. Secondo Libro bianco sul settore sportivo*, curato da SL&A Turismo e Territorio, pp.57. Disponibile al sito: <https://www.nidil.cgil.it/wp-content/uploads/2024/07/Libro-bianco-sport-stampa.pdf>.

e Salute S.p.A.¹² che coordina il censimento dell'impiantistica sportiva nazionale. Per avere un dato regionale e locale in questione è necessario effettuare un'analisi di diverse tipologie di fonti, tra cui:

- Coni - Censimento Impianti Sportivi, 2010.
- Coni - Censimento e monitoraggio degli impianti sportivi sul territorio¹³ - Progetto Pilota per alcune regioni italiane, 2015.
- Fonti regionali: censimenti, banche dati, con dati dal 2009 della Liguria al 2022 di Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto.
- Elaborazione SL&A con software Qgis su database Open - StreetMap.¹⁴

Da una trattazione comparata delle fonti appena riportate si evince che la regione con più impianti sportivi è la Lombardia con poco meno di tredicimila impianti, seguita dal Veneto e poi dalla Emilia-Romagna, fanalino di coda sono Basilicata, Molise ed infine Valle d'Aosta con appena quarantacinque impianti. Purtroppo, l'eterogeneità dei dati dipende non solo dalle fonti, ma anche dalla natura dei dati raccolti. Non esiste, infatti, una definizione uniforme di impianto sportivo: si pensi che la Provincia Autonoma di Trento considera come impianto sportivo anche le pareti attrezzate, destinate alla pratica dell'arrampicata sportiva.

Tale statistica mette in luce come le tre regioni italiane con il maggior numero di impianti si collochino tutte nel settentrione, mentre nelle ultime tre posizioni figurano due regioni meridionali. È un dettaglio non irrilevante all'interno della trattazione, soprattutto se analizzato congiuntamente ad un ulteriore dato¹⁵ per cui la più elevata partecipazione alla pratica sportiva si registra al Nord (41,6%), seguito dal Centro

¹² Già Coni Servizi S.p.A. fino al 2018, è una azienda pubblica italiana che si occupa dello sviluppo dello sport in Italia, producendo e fornendo servizi di carattere generale. Il suo azionista unico è il Ministero dell'economia e delle finanze.

¹³ Fondo Sport e periferie, istituito dal D.L. 185/2015 (L. 9/2016, art. 15, co.1.5), che nel triennio 2015-2017 è stato dotato di € 100 mln, di cui una parte per la «ricognizione degli impianti sportivi esistenti su tutto il territorio nazionale».

¹⁴ Sport e lavoro in Italia, secondo libro bianco sul settore sportivo

¹⁵ “Sport, attività fisica, sedentarietà” - studio ISTAT, in [https://www.sport.governo.it/it/comunicazione-ed-eventi/studi-ricerche-ed-analisi/sport-attivita-fisica-sedentarieta/#:~:text=Emerge%20ancora%20un%20forte%20divario,Basilicata%20\(24%2C7%25\).](https://www.sport.governo.it/it/comunicazione-ed-eventi/studi-ricerche-ed-analisi/sport-attivita-fisica-sedentarieta/#:~:text=Emerge%20ancora%20un%20forte%20divario,Basilicata%20(24%2C7%25).)

(36,7%) e infine dal Mezzogiorno (24%). Le regioni con i livelli più bassi sono Campania (20,8%), Calabria (22,5%), Sicilia (23,2%), Molise (23,6) e Basilicata (24,7%).

Il risultato dell'analisi congiunta dei dati relativi agli impianti sportivi disponibili e alla pratica sportiva esercitata permette di affermare che la percentuale più bassa di partecipazione sportiva è influenzata dalla ridotta presenza di impianti sul territorio. Non c'è sport senza impianto sportivo. L'impianto è il mezzo, con la privazione di questo il cittadino non potrebbe svolgere alcuna attività sportiva.

L'impianto sportivo, dunque, ha assunto una crescente rilevanza nella misura in cui sia stato lo stesso sport ad assumere un ruolo educativo e sociale di grande importanza, oltre a promuovere il benessere psicofisico delle persone: valenza che è stata pubblicamente riconosciuta inserendo, all'interno dell'articolo 33 della Costituzione, una disposizione dedicata allo sport.¹⁶

L'analisi del diritto sportivo richiede necessariamente una valutazione approfondita della proprietà e dell'amministrazione delle strutture dedicate alla pratica sportiva. In effetti, tali attività possono svolgersi esclusivamente quando vengano rispettati determinati standard minimi.¹⁷ Ad esempio, in attuazione dell'art.3 della Costituzione, è necessario garantire la fruibilità agli impianti a chiunque lo desideri, anche lo stesso art. 4 della Carta europea dello sport richiede una attività di regolamentazione in tal senso.¹⁸

¹⁶ L. cost. 26 settembre 2023, n. 1.: "All'articolo 33 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma: «La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme»."

¹⁷ M. C. POLLICINO, *Gli impianti sportivi*, in AA.VV., in *Lineamenti di Diritto Sportivo*, a cura di BELLOMO-CAPILLI-LIVI-MEZZACAPO-SANDULLI, Giappichelli, Torino, 2024, pp.134.

¹⁸ Art.4 Carta europea dello sport prevede che: "l'accesso agli impianti o alle attività sportive sarà garantito senza alcuna distinzione di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche o qualsiasi altra opinione, origine nazionale o sociale, appartenenza ad una minoranza nazionale, ricchezza, nascita o qualsiasi altro status. Saranno presi provvedimenti affinché tutti i cittadini abbiano la possibilità di praticare lo sport; altre misure supplementari saranno prese- ove necessario- al fine di consentire sia ai giovani più dotati, sia ai disabili e ai gruppi più svantaggiati, di beneficiare realmente di tali possibilità"

Alcuni autori¹⁹, addirittura, ritengono che via sia una dipendenza tra la crisi dei risultati sportivi e lo sviluppo delle infrastrutture, soprattutto in ambito calcistico.

Un ruolo determinante all'interno dell'ordinamento sportivo è rivestito anche dalla disponibilità dell'impianto stesso. Infatti, questa, può essere richiesta alla società sportiva ai fini dell'affiliazione.²⁰ Ad esempio, le società che svolgono l'attività sportiva del giuoco calcio, per ottenere l'affiliazione alla FIGC, devono presentare al Presidente Federale una apposita domanda, corredata da una serie di documenti, tra cui anche la disponibilità di idoneo campo da gioco, come riportato dall'art. 15 delle Norme organizzative interne della FIGC.²¹

Il d.lgs. 28 febbraio 2021 n. 38 si inserisce, dunque, in un quadro normativo più ampio che mira a garantire non solo la sicurezza e la funzionalità degli impianti sportivi, ma anche a sostenere la modernizzazione del settore. Con questo intervento, il legislatore ha voluto rispondere in modo chiaro e deciso alle esigenze di rinnovamento strutturale e gestionale, promuovendo la trasparenza e l'efficienza nell'intero sistema sportivo. In definitiva, tale decreto rappresenta non solo un passo avanti verso la realizzazione di impianti più sicuri e all'avanguardia, ma anche una pietra miliare nella riforma complessiva del settore, destinata a incidere positivamente sullo sviluppo dello sport in Italia.

¹⁹ G. L. PIETRANTONIO, *Il project financing pubblico quale strumento metodologico per l'edificazione di nuovi impianti calcistici? Profili, scenari e prospettive.*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2021, pp. 839.

²⁰ L'affiliazione è l'atto giuridico cui si ricollega l'effetto di includere le società e le associazioni sportive entro l'ordinamento sportivo italiano, e che contestualmente determina la conclusione del procedimento di riconoscimento ai fini sportivi del sodalizio. Tramite questo atto le società e le associazioni sportive vengono inserite all'interno delle Federazioni, Discipline Associate e degli Enti di promozione sportiva, e acquisiscono l'abilitazione a svolgere l'attività sportiva nell'osservanza delle norme poste dall'ordinamento e dall'ente di appartenenza. A riguardo si veda M. PITTALIS, *Sport e Diritto: l'attività sportiva fra performance vita quotidiana*, Milano, Wolters Kluwer, 2023, pp. 121-124.

²¹ *Lineamenti di Diritto Sportivo*, Giappichelli, op. cit.

2. Ordinamento giuridico sportivo.

2.1 Autonomia dell'ordinamento.

Prima di esaminare la qualifica del sistema sportivo italiano quale ordinamento giuridico autonomo rispetto a quello statale, è necessario comprendere cosa si intenda per ordinamento e quale sia stata l'evoluzione concettuale del termine.

In una prima fase storica il concetto di ordinamento giuridico è stato elaborato dal giurista austriaco Hans Kelsen tramite la dottrina normativistica²². Alla base di questa teoria vi è la capacità del legislatore, e quindi dello Stato, di produrre norme vincolanti nei confronti dei consociati, individuando il diritto nella norma. L'ordinamento giuridico è un insieme di norme, al cui vertice vi è la norma fondamentale, individuata da Kelsen nel generale dovere di obbedienza alle stesse norme.

Tale visione è stata poi superata dalla teoria istituzionalistica²³, il cui principale fautore in Italia è stato il giurista Santi Romano. Attingendo a tale teoria si nega che il diritto possa ridursi alla norma o ad un insieme di norme; l'ordinamento, essendo inteso come organizzazione o istituzione, esiste anche al di fuori della produzione normativa. Secondo Santi Romano l'unico concetto utilizzabile per qualificare un ordinamento giuridico è quello di Istituzione: ogni ordinamento è una istituzione.

Per qualificare un ordinamento giuridico come tale è necessaria la sussistenza di tre differenti elementi. Il primo è rappresentato dalla normazione mentre gli altri due, definiti materiali, sono la società, entità distinta dal singolo e inscindibile dal concetto

²² H. KELSEN, *La teoria pura del diritto*, Torino, 1966.

²³ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Torino, 1966. Tale teoria giuridica, elaborata anche in Francia da Hauriou, contesta la concezione del diritto come semplice regola, ovvero rifiuta di attribuire alla norma giuridica il ruolo di elemento fondamentale del diritto. Secondo questa dottrina, ciò che distingue un ordinamento giuridico è la presenza, preesistente all'interno di una comunità, di una struttura organizzata il cui scopo è garantire l'ordine. Le norme restano comunque una parte del diritto, ma non sono all'origine della sua formazione, intervenendo solo in una fase successiva. L'importanza principale viene attribuita all'organizzazione sociale, che precede le norme e rappresenta il punto di riferimento per la loro interpretazione.

di ordinamento giuridico come dimostrato dalla massima *ubi societas, ibi ius*²⁴; e infine l'ordine sociale.

Tale teoria porta ad affermare l'esistenza di una pluralità di ordinamenti giuridici, dato che l'ordinamento giuridico non si limiterebbe a circoscriversi entro il confine statale ma, anzi, vi sarebbero istituzioni extra statuali qualificabili come ordinamenti giuridici autonomi²⁵. In un contesto caratterizzato dalla presenza di diversi ordinamenti, è indiscutibile che uno prevalga sugli altri. È il sistema giuridico statale a detenere questa preminenza, in virtù della sua sovranità, che lo distingue dagli altri ordinamenti e lo incarica di disciplinare i rapporti con essi. Una delle Istituzioni, richiamate da Santi Romano, che fanno parte della molteplicità di ordinamenti all'interno di quello principale è l'ordinamento sportivo.

Il contributo di Santi Romano è stato successivamente ripreso da Cesarini Sforza²⁶, che, riferendosi al sistema sportivo, fu il primo ad attribuirgli la qualifica di ordinamento, riconoscendo la presenza di una facoltà legislativa e giurisdizionale anche a livello settoriale. In seguito, in un contesto storico-politico ispirato al pluralismo, Massimo Severo Giannini, attraverso un celebre lavoro²⁷, offrì una rilettura del lavoro di Romano, riconoscendo all'ambito sportivo organizzato la natura di ordinamento giuridico e individuandone tre elementi costitutivi: la plurisoggettività, la normazione e l'organizzazione.

²⁴ Si veda anche S. CADELANO, *Recensione dell'opera "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano*, in *Rivista digitale di Diritto Costituzionale*, Cagliari, 2015, pp. 1. Qui si rinviene a una attenta analisi dello scritto di Romano dove si da atto che la suddetta opera si compone di due parti. La prima dedicata al concetto di ordinamento giuridico, dove Romano afferma che la definizione del diritto non possa coincidere con la definizione di norme che lo compongono ma anzi il diritto dovrebbe contenere il concetto di società, ordine sociale e organizzazione. Nella seconda parte, Romano spiega il principio della pluralità degli ordinamenti giuridici ed analizza le loro relazioni.

²⁵ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa, 1918, p.113. "[...] tutte le volte che si ha un organismo sociale di qualche complessità, sia pure lieve, nel suo interno si instaura una disciplina, che contiene tutto un ordinamento di autorità, di poteri di norme, di sanzioni [...]". A riguardo, C. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, Milano, 1977.

²⁶ W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1929, pp.43.

²⁷ M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Rivista diritto sportivo*, 1949, pp.10.

Il primo di questi aspetti si manifesta chiaramente nell'ordinamento sportivo, poiché l'atleta, pur essendo il protagonista di questo specifico sistema, è affiancato da numerose altre figure, come quelle impegnate nella gestione dell'attività sportiva, le associazioni sportive, le Federazioni sportive nazionali e il C.O.N.I.

Per quanto riguarda il criterio organizzativo, va detto che l'ordinamento sportivo ha autonomamente sviluppato una struttura gestionale propria, estesa su scala internazionale sotto la direzione del Comitato Internazionale Olimpico.²⁸

Riguardo al terzo criterio, la normazione, è indubbio che questa sia presente all'interno del sistema sportivo, essendo questo, almeno in parte, soggetto a norme che nascono all'interno dell'ordinamento stesso.

Il sistema sportivo, qualificabile come ordinamento giuridico settoriale²⁹ - e per la dottrina maggioritaria come derivato³⁰, con la conseguenza che la sovranità dello Stato non risulta in alcun modo compromessa, nonostante una significativa riduzione dell'intervento statale al fine di preservare l'autonomia dell'organizzazione e del funzionamento dell'ordinamento sportivo internazionale³¹ - è, secondo autorevole dottrina, “proteso al perseguimento di un fine particolare, non istituito dall'ordinamento generale statale, ma sorto spontaneamente da un gruppo sociale il quale, una volta evoluto, si è creato una propria organizzazione ed ha emanato un proprio corpo di norme”.³²

²⁸ M. PITTALIS, *Sport e Diritto: l'attività sportiva fra performance vita quotidiana*, Milano, Wolters Kluwer, 2023, pp. 35-48.

²⁹ Cioè che mira a soddisfare gli interessi di un particolare settore.

³⁰ E. LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in CANTAMESSA-RICCIO-SCIANCELEPORE, *Lineamenti di diritto sportivo*, Milano, 2008, pp.1. La derivazione è determinata da due fattori: “dal fatto che, nella maggior parte dei casi, in ragione della riconosciuta meritevolezza dei fini collettivi o pubblici dagli stessi perseguiti, lo Stato “finanzia” tali ordinamenti e dal fatto che i soggetti dei vari ordinamenti settoriali (militari, ecclesiastici, universitari, sportivi ecc.) sono anche soggetti dell'ordinamento statale, che svolgono la propria attività all'interno dell'ordinamento settoriale”.

³¹ P. D'ONOFRIO, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2019, pp.12.

³² G. VALORI, *Il diritto nello sport. Principi, soggetti, organizzazione*, Torino, 2005, p.6. Al riguardo, si veda altresì M. SANINO- S. VERDE-, *Il diritto sportivo*, Padova, 2015, p.658, per il quale gli ordinamenti sportivi “di cui quello sportivo rappresenta uno degli esempi più emblematici, esprimono dei veri e propri spazi giuridici autonomi dallo Stato riconosciuti, identificati, accettati e coordinati in quanto nuclei di potere, operanti nei più disparati settori di interesse sociale”.

La prima volta che è stato utilizzato il termine “ordinamento giuridico sportivo” in sede giurisprudenziale risale a una nota pronuncia della Suprema Corte³³, dove si afferma che esso è formato e agisce all'interno del territorio italiano, poiché è riconosciuto dall'ordinamento giuridico generale, in quanto l'obiettivo pubblico perseguito dal primo corrisponde a uno degli scopi verso cui è orientato il secondo. L'ordinamento sportivo può, dunque, definirsi come un ordinamento settoriale derivato non sovrano³⁴ connotato da un'ampia sfera di autonomia³⁵ che si conforma sul piano dell'organizzazione e della normazione interna.³⁶

A spazzare via qualsiasi dubbio, qualificando il sistema sportivo quale ordinamento giuridico e riconoscendo la sua potestà normativa ed amministrativa è stata la l. 17 ottobre 2003 n. 280, che ha convertito, con modificazione, il decreto legge 19 agosto 2003 n.220³⁷, “ Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva”, e che, all'articolo 1, comma 1 “Principi generali”, afferma che: “ la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale”.

2.2 Interazione con l'ordinamento statale.

Il dibattito, sempre attuale, sulla effettiva autonomia dell'ordinamento giuridico sportivo rispetto alla volontà di controllo da parte dello Stato e i relativi rapporti, si è acceso nuovamente negli ultimi anni.

³³ Cass. Civ., sez. III, 11 febbraio 1978, n.625.

³⁴ E. LUBRANO, *Note critiche in tema di autonomia dell'ordinamento sportivo (tra sovranità e sudditanza)*, in *Diritto dello sport*, 2007, p.612ss.

³⁵ E. LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, op. cit. per il quale: “tale autonomia si concreta nella facoltà di stabilire una organizzazione propria e di porre in essere una normazione propria”.

³⁶ A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in AA. VV., *Saggi di diritto sportivo*, Milano, 1999 e in *Rivista di diritto sportivo*, 1979, I, pp.19.

³⁷ Per un apprendimento riguardo a tale legge si veda M. PITTALIS, *Sport e Diritto: l'attività sportiva fra performance vita quotidiana*, Milano, Wolters Kluwer, 2023, pp. 739-746.

Con la approvazione della Legge di Bilancio 2019³⁸ si modifica la denominazione della società “CONI Servizi S.p.A.”³⁹ in “Sport e Salute S.p.A.”, garantendo a quest’ultima le risorse economiche necessarie, pur sfavorendo l’ente CONI. La norma ha, infatti, stabilito che per il CONI e per «Sport e Salute» il livello di finanziamento è stabilito nella misura annua del trentadue per cento delle entrate effettivamente incassate dallo Stato (registrate nell’anno precedente), assicurando comunque una misura minima di quattrocento milioni annui.⁴⁰

La nuova società si è conformata a *standard* diversi rispetto al passato: le sue azioni sono ora interamente attribuite al Ministero dell’Economia e delle Finanze, che ne è l’unico azionista. Inoltre, la società è amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre membri, di cui uno con funzione di presidente, tutti nominati dall’esecutivo. Questo rappresenta una differenza sostanziale rispetto al passato, quando la nomina dei membri spettava al CONI.⁴¹ Tali innovazioni, a fronte dell’autonomia dell’ordinamento sportivo garantita dalla l. 17 ottobre 2003 n. 280, sembrano, per certi versi, dirigersi nella direzione opposta.

³⁸ Legge 30 dicembre 2018, n. 145, Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.

³⁹ Era una società di diritto privato, di proprietà al 100% del Ministero dell’Economia, che in conformità con le deliberazioni e gli indirizzi del Comitato Olimpico Internazionale (CIO), espletava le attività strumentali per l’attuazione dei compiti dell’Ente pubblico Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) ed in particolare l’approntamento di mezzi e strutture, necessari per lo svolgimento di manifestazioni e attività sportive ed eventi collegati, nonché la gestione di impianti sportivi, oltre a gestire il patrimonio immobiliare.

⁴⁰ L’art. 1, comma 633, della legge n. 145/2018, nel disporre che, in caso di gravi irregolarità nella gestione o in caso di scorretto utilizzo dei fondi trasferiti, l’Autorità di Governo competente in materia di sport può procedere alla revoca totale o parziale delle risorse assegnate, fa, tuttavia, espressamente salvo quanto previsto dall’art. 7, comma 2, lett. e) ed f), del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 che di seguito si riporta: «[la Giunta Nazionale del CONI] esercita, sulla base dei criteri e modalità stabilite ai sensi dell’articolo 5, comma 2, lettera e), il potere di controllo sulle federazioni sportive nazionali, sulle discipline sportive associate e sugli enti di promozione sportiva riconosciuti in merito al regolare svolgimento delle competizioni, alla preparazione olimpica e all’attività sportiva di alto livello ed all’utilizzo dei contributi finanziari di cui alla lettera d) del presente comma; f) propone al consiglio nazionale, il commissariamento delle Federazioni sportive nazionali o delle Discipline sportive associate, in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell’ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi, ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi, o nel caso in cui non siano stati ottemperati gli adempimenti regolamentari al fine di garantire il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive nazionali».

⁴¹ M. SANINO, A. LA FACE, *Lo sport nella legge di bilancio 2019*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2019, pp. 62.

Questa è solo l'ultima freccia scoccata dall'ordinamento statale verso quello sportivo. Questa dicotomia ha generato, fin dal passato, un complesso equilibrio di poteri e competenze.

Il primo riconoscimento, a livello normativo, di ordinamento giuridico, al sistema sportivo nazionale, da parte dell'ordinamento statale è avvenuto con la legge 16 febbraio 1942 n.426, la legge istitutiva del CONI⁴²; tuttavia, lo Stato ha riconosciuto l'importanza del sistema sportivo a livello nazionale soltanto nella seconda metà del Novecento, spinto dalla crescente esigenza di proteggere l'individuo all'interno delle organizzazioni sportive e delle formazioni sociali.⁴³

Fu la legge 23 marzo 1981 n.91, concernente le norme sui rapporti tra società e sportivi professionisti, a fungere da apripista per i successi interventi normativi.

Il legislatore è intervenuto nuovamente in materia con il d.lgs. 23 luglio 1999 n.242, cosiddetta legge Melandri, - "Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano" - attuativo della l. 15 marzo 1997 n.59, la quale ha attribuito al Governo la delega al riordino degli enti pubblici nazionali afferenti ad ambiti differenti rispetto alla previdenza e all'assistenza. Tale decreto, abrogativo della legge istitutiva del CONI n.426/1942, stabilisce che: "il Comitato olimpico nazionale [...] ha personalità giuridica di diritto pubblico, [...] ed è posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali" (art.1), "[...] e si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale [...]" (art.2).

Tuttavia, per trovare segno del fenomeno sportivo all'interno della Costituzione bisogna attendere la revisione costituzionale del 2001⁴⁴, grazie alla quale lo Stato

⁴² Per un approfondimento sulla figura del CONI si veda M. PITTALIS, *Sport e Diritto: l'attività sportiva fra performance vita quotidiana*, Milano, Wolters Kluwer, 2023, pp. 78-88.

⁴³ C. ALVISI, *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, Milano, 2006, pp.7. A riguardo si veda anche articolo 2 Costituzione: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale."

⁴⁴ Riforma del Titolo V della Costituzione, entrata in vigore con la l. 18 ottobre 2001 n.3, concernente "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", approvata dal Parlamento e pubblicata in G.U., 24 ottobre 2001 n.248. Per il testo integrale della legge si rinvia a C.O.N.I., *Rivista di diritto sportivo del C.O.N.I.*, Roma, 2003, pp.498-500.

assume l'esclusiva competenza a legiferare sull'ordinamento e sull'organizzazione del CONI⁴⁵, inserendo l'ordinamento sportivo, tra cui la regolazione dell'impiantistica sportiva, nell'elencazione delle materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni.⁴⁶

Oggi i rapporti tra ordinamento statale e sportivo sono regolati dal decreto-legge 19 agosto 2003 n.220, convertito, con modifiche, nella l. 17 ottobre 2003 n.280, la quale, codificando il principio di autonomia all'articolo 1, fa salva la possibilità che alcune situazioni giuridiche soggettive legate all'ordinamento sportivo possano acquisire, per il sistema giuridico statale, una rilevanza tale, sotto il profilo giuridico ed economico, da richiedere l'intervento del giudice ordinario per esaminarle attraverso i suoi organi giurisdizionali.⁴⁷

Ai sensi dell'articolo 2 della stessa legge, invece, si riconosce una riserva⁴⁸ a favore degli organi dell'ordinamento sportivo per la regolamentazione delle questioni di carattere tecnico (lett. a) e disciplinare (lett. b), rispetto alle quali l'ordinamento statale mantiene un atteggiamento di neutralità. Tale disposizione introduce un'altra, importante, previsione laddove stabilisce che nelle materie sopraindicate, riservate agli organi di giustizia sportiva⁴⁹, vi sia un onere⁵⁰, verso i soggetti dell'ordinamento sportivo, di adire agli organi di giustizia sportiva. Si codifica, dunque, il "vincolo di giustizia", espressione utilizzata spesso in dottrina⁵¹ per fare riferimento all'obbligo, imposto ai soggetti dell'ordinamento sportivo, di ricorrere al sistema di giustizia per

⁴⁵ Comma 2, lett. g), articolo 117 Costituzione.

⁴⁶ Comma 3, articolo 117 Costituzione.

⁴⁷ F. ZATTI, "Ordinamento sportivo" e ordinamento statale tra "autonomia" e "riserva di giurisdizione". Dal "diritto dei privati" all'"ordinamento settoriale": verso la "lex sportiva"? , in *Rass. dir. econ. sport.*, 2007, pp.316

⁴⁸ Riserva che in riferimento alla trattazione delle questioni disciplinari può dirsi relativa. La sentenza della Corte costituzionale n.49 del 7 febbraio 2011 ha affermato che la illegittimità o l'eccessiva onerosità di una sanzione disciplinare sportiva possa legittimare un'azione davanti al giudice amministrativo in quanto influente su situazioni giuridiche rilevanti quali diritti soggettivi e interessi legittimi.

⁴⁹ Per un *excursus* storico e normativo sulla giustizia sportiva si veda M. PITTALIS, *Sport e Diritto: l'attività sportiva fra performance vita quotidiana*, Milano, Wolters Kluwer, 2023, pp. 746-753.

⁵⁰ Onere che diventa obbligo, date le modifiche attuate dal cosiddetto Decreto Pescante, d. lgs. 8 gennaio 2004 n.15, al Decreto Melandri, d. lgs. 23 luglio 1999 n.242.

⁵¹ F. P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975, pp.42.

risolvere le dispute, in virtù di specifiche disposizioni di natura federale, la cui violazione può comportare l'applicazione di provvedimenti sanzionatori da parte degli organi federali competenti⁵². È, infatti, indubbio che dal momento in cui gli atleti si affiliano a un'organizzazione sportiva tramite il tesseramento, diventano membri dell'ordinamento sportivo e si impegnano a rispettarne le relative norme.⁵³

All'articolo 3 della stessa norma si introduce un ulteriore istituto di spiccata rilevanza, la cosiddetta pregiudiziale sportiva. Infatti, si prevede che: “esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è disciplinata dal codice del processo amministrativo”. La ratio della disposizione risiede nella necessità di bilanciare i principi di tutela giurisdizionale con quelli propri dell'ordinamento sportivo, mediante un meccanismo cosiddetto di 'giurisdizione condizionata', in base al quale i soggetti del diritto sportivo possono ricorrere al giudice statale solo dopo aver esaurito i gradi di giudizio previsti dall'ordinamento sportivo.⁵⁴ Possiamo concludere, dunque, che i rapporti tra l'ordinamento statale e quello sportivo non possono definirsi idilliaci, in quanto storicamente caratterizzati da una costante tensione. Da un lato, l'ordinamento statale ha sempre cercato di esercitare una forma di controllo sugli altri ordinamenti, tra cui quello sportivo. Dall'altro lato, il mondo dello sport, attraverso il suo ordinamento autonomo, ha cercato con determinazione di preservare la propria indipendenza.

⁵² M. PITTALIS, *Sport e Diritto: l'attività sportiva fra performance vita quotidiana*, Milano, Wolters Kluwer, 2023, pp. 38.

⁵³ F. DAL CANTO-S. GIANFALDONI- D. NOTARO- F. PROCCHI, *Il diritto dello sport dopo la riforma*, Pisa University Press, 2022, pp.21.

⁵⁴ M. PITTALIS, *Sport e Diritto: l'attività sportiva fra performance vita quotidiana*, Milano, Wolters Kluwer, 2023, pp.44.

3. Cosa è un impianto sportivo?

3.1 Definizione di impianto sportivo e la relativa qualificazione giuridica.

Come già esposto in precedenza, il decreto legislativo n.38 del 2021 ha introdotto importanti innovazioni riguardanti la costruzione e l'ammodernamento degli impianti sportivi. Prima di trattare le disposizioni operative, risulta essenziale definire in modo chiaro cosa si intenda per "impianto sportivo". Questa nuova definizione, a opera della Riforma dello Sport di cui il decreto legislativo preso in considerazione, delinea il perimetro di applicazione delle norme, fornendo un quadro chiaro per l'adeguamento e la gestione delle strutture sportive.

Si tratta di una definizione molto ampia secondo cui l'impianto sportivo è: “la struttura, all'aperto o al chiuso, preposta allo svolgimento delle manifestazioni sportive, comprensiva di uno o più spazi di attività sportiva dello stesso tipo o di tipo diverso, nonché di eventuali zone spettatori, servizi accessori e di supporto”⁵⁵.

È importante sottolineare la definizione di impianto sportivo quale spazio destinato allo svolgimento di attività motorie, sia queste monovalenti che polivalenti.⁵⁶ Al di là di questa concisa caratterizzazione, il decreto non introduce significative innovazioni rispetto al concetto di impianto sportivo.

Infatti, già nei precedenti interventi normativi si esplicitava che l'impianto sportivo comprendesse sia aree destinate all'uso sportivo che aree strumentali.⁵⁷ Tesi, che la

⁵⁵ Art. 2, comma 1, lett. d, d. lgs 28 febbraio 2021 n.38.

⁵⁶ Rispettivamente, impianto che consente lo svolgimento di una singola attività sportiva o di più attività sportive (in termini, cfr. art. 2 d.m. 18 marzo 1996 (G.U. n. 085, Suppl. Ord. dell'11 aprile 1996) concernente «Norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi», coordinato con le modifiche e le integrazioni introdotte da d.m. 9 giugno 2005).

⁵⁷ Art.2, decreto ministeriale 18 marzo 1996 concernente «Norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi», coordinato con le modifiche e le integrazioni introdotte da decreto ministeriale 9 giugno 2005, secondo cui: “l'impianto sportivo è l'insieme di uno o più spazi di attività sportiva dello stesso tipo o di tipo diverso, che hanno in comune i relativi spazi e servizi accessori, preposto allo svolgimento delle manifestazioni sportive. L'impianto sportivo comprende: lo spazio o

dottrina maggioritaria⁵⁸ non ha tardato a far propria, inserendo all'interno nella nozione di impianto anche le attività di ristorazione e commerciali in quanto funzionali al benessere degli utenti.

Tale impostazione è totalmente in linea con la rinnovata visione dello sport quale attività che si sviluppa all'interno di un sistema con implicazioni economiche e sociali. Ragion per cui le associazioni sportive⁵⁹ iniziano a percepirsi e comportarsi come vere e proprie imprese di servizi, prevedendo, in alcuni impianti, aree dedicate all'organizzazione sportiva o alla formazione atletica, quali, ad esempio, sedi di Società o Federazioni, laboratori, residenze, spazi di incontro, uffici e simili.

Come precedentemente esposto, la competenza in materia di impiantistica sportiva trova le proprie fondamenta nell'articolo 117 della Costituzione, il quale prevede una competenza legislativa concorrente. Questa previsione normativa attribuisce un ruolo cruciale alle Regioni e agli enti locali, grazie alla loro prossimità alle esigenze dei cittadini, nella promozione delle attività sportive e ricreative – dove le infrastrutture sportive giocano un ruolo fondamentale - anche in attuazione dell'articolo 18 Cost.⁶⁰ Conseguenza di tale previsione – confermata dall'articolo 3 del d. lgs. 28 febbraio 2021 n.38⁶¹ – è che gli impianti sportivi sono beni facenti parte del patrimonio dello Stato, delle Province e dei Comuni.

gli spazi di attività sportiva, la zona spettatori, eventuali spazi e servizi accessori ed eventuali spazi e servizi di supporto.”

⁵⁸ V. PORZIA, *Gli impianti sportivi pubblici*, in *Riv. Dir. sport*, 2017, pp.99.

⁵⁹ Per un approfondimento sulle associazioni sportive si veda M. PITTALIS, *Sport e Diritto: l'attività sportiva fra performance vita quotidiana*, Milano, Wolters Kluwer, 2023, pp. 112-121.

⁶⁰ L'art. 118, co. 4, in particolare, consente ai privati di attuare sullo stesso piano della P.A. delle attività di interesse collettivo e generale anche relativamente alla gestione del patrimonio pubblico degli enti, attraverso la guida di principi come la trasparenza, la proporzionalità, la prossimità e la territorialità. Cfr. A. PAIRE, *Il ruolo degli enti locali nella gestione degli impianti sportivi. In particolare: il Comune, in Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, a cura di R. LOMBARDI, S. RIZZELLO, F. G. SCOCA et al., Milano, Giuffrè, 2009, pp. 267-306; S. MARZOT, *La ripartizione delle competenze in materia di pianificazione territoriale degli impianti sportivi con particolare riferimento a quelli comunali*, in *Dir. dello sport*, 2008, p. 61 ss.; G. ARENA, *I beni comuni nell'età della condivisione*, in *L'età della condivisione*, a cura di G. ARENA, C. IAIONE, Roma, Carocci, 2015.

⁶¹ Comma 1, art.3, d. lgs. 28 febbraio 2021 n.38: “Le disposizioni contenute nel presente decreto sono adottate, in attuazione dell'articolo 117 primo, secondo e terzo comma della Costituzione, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, nonché nell'esercizio della competenza legislativa concorrente in materia di ordinamento sportivo e governo del territorio.”

Secondo l'articolo 42, primo comma della Costituzione, la proprietà è pubblica o privata. Anche in riferimento ai profili riguardanti la titolarità della proprietà degli impianti sportivi sembra calzare perfettamente l'inizio dell'art. 42 della Costituzione. Infatti, non esistono disposizioni, né a livello nazionale, né – ipotizzando che ciò sia astrattamente possibile – a livello regionale, che limitino la proprietà delle infrastrutture sportive esclusivamente allo Stato, il che implica naturalmente che tali strutture possano essere possedute anche da privati. Tuttavia, per inquadrare giuridicamente gli impianti sportivi non è sufficiente limitarsi a fornire la dicotomia tra pubblici e privati. La vera domanda da porsi è a quale categoria di beni pubblici appartengono gli impianti sportivi di proprietà pubblica. Per far ciò, è prima necessario approfondire le varie differenze e classificazioni che il nostro ordinamento elenca riguardo ai beni pubblici.

I beni pubblici sono strumentali alle pubbliche amministrazioni per perseguire gli interessi collettivi, e forti del loro vincolo di destinazione, i privati non possono acquisirne la proprietà. Tale regime è estremamente variegato, dividendo i beni pubblici in demaniali, patrimoniali disponibili e indisponibili.

L'articolo 822 del Codice civile definisce il demanio pubblico – dal latino *demanium*⁶²- come i beni che obbligatoriamente devono appartenere allo Stato e in quanto tali sono espressamente elencati dalla legge.

All'articolo 826 del Codice civile, invece, troviamo la disciplina del patrimonio dello Stato, delle Province e dei Comuni distinguendo la categoria in beni patrimoniali disponibili e indisponibili. I primi sono individuati in via residuale; pertanto, ciò che non rientra tra i beni demaniali o patrimoniali indisponibili, e non essendo funzionali al perseguimento di un interesse pubblico, sono sottoposti al regime ordinario della proprietà, il che significa che sono beni alienabili, usucapibili e pignorabili.

⁶² Con il termine *demanium*, a sua volta connesso a *domus* ovvero le cose di appartenenza del sovrano, si indicavano tutti quei beni o cose in possesso del principe. Con la Rivoluzione francese, il significato è andato a ricomprendere tutti quei beni in possesso o amministrati dallo Stato e utilizzati per fini dello Stato.

I beni indisponibili, detti anche beni a destinazione pubblica, invece, possono essere indisponibili per loro natura – come le foreste, le cave e le torbiere- o per destinazione, dalla quale non possono essere sottratti se non secondo i modi stabiliti dalla legge. Per il riconoscimento ⁶³ quale bene patrimoniale indisponibile è necessaria la presenza di un requisito soggettivo, cioè la proprietà del bene da parte della pubblica amministrazione, e uno oggettivo, cioè la concreta destinazione ad un pubblico servizio.⁶⁴ I beni patrimoniali indisponibili possono essere trasferiti e formare oggetto di diritti reali di terzi a condizione del mantenimento del proprio vincolo di destinazione.

È in questa classificazione che si inserisce l'impianto sportivo. Sicuramente non rientra tra i beni pubblici demaniali dato che la categoria è pacificamente ritenuta, da dottrina ⁶⁵ e giurisprudenza⁶⁶, a numero chiuso. Dunque, l'impianto sportivo rientra, certamente, tra i beni patrimoniali: è discusso se nel patrimonio disponibile o indisponibile. Tuttavia, considerando che lo sport rappresenta un interesse collettivo, si deduce che i beni necessari per praticare attività sportive sono strumentali per lo svolgimento e la gestione di un servizio pubblico. Di conseguenza, le strutture sportive si presentano come mezzi per il conseguimento di un fine pubblico⁶⁷. Pertanto, su tali beni incombe un vincolo finalistico di destinazione che influenza la loro natura giuridica, classificandoli come beni patrimoniali indisponibili. A favore di tale tesi sembra allinearsi anche la giurisprudenza⁶⁸, al momento prevalente, la quale evidenzia

⁶³ Decreto-legge 25 settembre 2001, n.351, art.1. Ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico. "Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato l'Agenzia del demanio, con propri decreti dirigenziali, individua, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso gli archivi e gli uffici pubblici, i singoli beni, distinguendo tra beni demaniali e beni facenti parte del patrimonio indisponibile e disponibile. L'Agenzia del demanio, con propri decreti dirigenziali, individua i beni degli enti pubblici non territoriali, i beni non strumentali in precedenza attribuiti a società a totale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, riconosciuti di proprietà dello Stato, nonché i beni ubicati all'estero"

⁶⁴ Corte Cass., Sez. Un., 25 febbraio 2014, n. 4430

⁶⁵ E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2007.

⁶⁶ Cass., SU, 13 novembre 1977, n. 12119.

⁶⁷ Sentenza Cons. Stato n. 2385/2013, secondo cui per la Corte "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 di interesse generale e non vi è dubbio che la conduzione degli impianti sportivi sottenda a tale tipologia di attività».

⁶⁸ TAR Umbria, 4 dicembre 2020, n.541 e TAR Abruzzo, Pescara, 11 luglio 2016, n.258.

come gli impianti sportivi appartengano al patrimonio indisponibile in quanto volti a soddisfare l'interesse collettivo dello svolgimento delle attività sportive. Peraltro, già in passato, la giurisprudenza aveva stabilito che questi beni devono far parte del patrimonio indisponibile, poiché la persistenza del vincolo è in linea con la loro destinazione naturale a essere utilizzati a beneficio della collettività, per attività di interesse generale come quella sportiva.⁶⁹

La classificazione dell'impianto sportivo quale bene patrimoniale indisponibile comporta due importanti conseguenze: mantiene il vincolo di destinazione sportiva, pur essendo liberamente trasferibili, e non può formare oggetto di esecuzione forzata da parte dei creditori delle pubbliche amministrazioni proprietarie.

Questa impostazione si evince anche dal legame esistente tra lo Stato e il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), che detiene specifiche attribuzioni pubbliche riguardo alle procedure di costruzione o ristrutturazione degli impianti sportivi. Ciò sottolinea il valore attribuito allo sport, evidenziando l'obbligo di consultare una delle sue principali istituzioni.⁷⁰

3.2 Vincoli a tutela degli impianti sportivi.

Gli impianti sportivi, inoltre, possono essere soggetti a vincoli, come, ad esempio, quelli regolati dal decreto legislativo 22 gennaio 2004 n.42, cosiddetto Codice dei beni culturali. Tali tipi di vincoli riguardano principalmente gli stadi da calcio. A puro titolo esemplificativo possiamo citare lo Stadio Dall'Ara di Bologna, il Franchi di Firenze o

⁶⁹ TAR Lazio, 22 Marzo 2011, n.2538.

⁷⁰ Cfr. TAR Valle d'Aosta, sez. I, 15 dicembre 2015, n. 98. Si pensi come l'atto di omologazione di un impianto, da parte della federazione competente dopo le verifiche ai sensi dei propri regolamenti, è considerato atto necessario per la dichiarazione di idoneità allo svolgimento dell'attività a cui è preposto un impianto. Cfr. Cass. civ., sez. III, 18 agosto, 2011, n. 17343. Lo stesso vale per il parere d'idoneità e la conformità alla normativa tecnica degli impianti che, secondo l'art. 1 del r.d.l. 2 febbraio 1939, n. 302, deve essere richiesto obbligatoriamente e preventivamente al CONI per progetti di costruzione, ampliamento e trasformazione di impianti e zone accessorie. La mancata richiesta di parere è una violazione del Responsabile del procedimento ex artt. 45-49 del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207. Cfr. A. MAGNI, *Il parere tecnico del Coni*, in *Normative per gli impianti sportivi*, in *Spaziosport*, 2013, 25, pp. 1-20. In tal modo sembra essere assicurata un'adeguata allocazione della responsabilità politica delle scelte, senza far venire meno il ruolo tecnico del CONI. L. COEN, *Commento all'art. 157 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112*, in *Regioni*, 1998, p. 983.

il Ferraris di Genova. Tra gli impianti sportivi differenti dagli stadi da calcio, invece, possiamo citare il caso del velodromo Maspes-Vigorelli di Milano o l'ippodromo Arcoveggio di Bologna.

Si riconosce un interesse culturale per gli immobili sopra citati per il loro interesse dal punto di vista storico artistico - art. 10, comma 1, d.lgs. n. 42 del 2004⁷¹- oppure per un interesse storico relazionale - art. 10, comma 3, lett.d – oppure, infine, per entrambi gli aspetti.

In riferimento al primo caso, gli immobili di proprietà pubblica realizzati da oltre settanta anni e da un autore non più vivente rientrano sotto il campo applicativo dell'articolo 12 d.lgs. n.42/2004 – “verifica dell'interesse culturale” - e si presumono di interesse culturale, a eccezione di una verifica in senso opposto da parte del Ministero della cultura. ⁷² Dunque, tutti gli impianti sportivi di proprietà pubblica realizzati oltre settanta anni fa, in mancanza della procedura di verifica di cui all'art.12, oltre che di una eventuale verifica positiva, si devono considerare soggetti a vincolo di tutela.⁷³

In riferimento a possibili modifiche o alterazioni, anche consistenti, operate a favore dell'impianto sportivo, queste non costituiscono, solitamente, un elemento determinante ai fini della qualificazione quale bene di interesse culturale dato che pure il Consiglio di Stato⁷⁴ ha puntualizzato che il sistema di tutela previsto dal codice è volto a proteggere non un'opera di ingegno dell'autore, ma una “oggettiva testimonianza di civiltà, il che può risultare anche da interventi stratificati nel corso

⁷¹ Pur parlando la norma letteralmente di interesse “artistico” tale espressione ricomprende anche l'interesse più strettamente di tipo “architettonico”; sul punto si rinvia a M. MONTI, *L'architettura come forma dell'arte: fra libertà e tutela*, in *Aedon*, 2019.

⁷² In particolare, il comma 1 dell'art. 12 così recita: «Le cose indicate all'articolo 10, comma 1, che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, sono sottoposte alle disposizioni della presente parte fino a quando non sia stata effettuata la verifica di cui al comma 2».

⁷³ Com'è noto il limite dei settanta anni, è spiegabile sulla base di due ordini di ragioni: l'esigenza di non intralciare il commercio delle opere d'arte contemporanee e la necessità di evitare il giudizio affrettato sul pregio artistico di opere di autori viventi o di recente esecuzione; sul punto si veda T. ALIBRANDI – P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano, 2001, pag. 207.

⁷⁴ Sez. IV, sentenza 14 ottobre 2015, n. 4747.

del tempo”. Dunque, ai fini dell’applicazione del vincolo è necessario che la infrastruttura modificata conservi i tratti distintivi della sua forma originaria.⁷⁵

La ragione della presenza di molti impianti sportivi vincolati è da ricercare nel diverso regime dei vincoli sui beni pubblici e privati, il quale è giustificato dalla diversa natura dell’interesse culturale tutelato. Mentre per i primi è sufficiente un interesse culturale semplice, per i secondi è necessario un interesse qualificato sotto il profilo della rappresentatività⁷⁶; infatti, per questi ultimi il codice utilizza l’espressione interesse “particolarmente importante”.⁷⁷

Da ciò si evince che la qualificazione culturale appare decisamente più immediata per i beni immobili pubblici rispetto a quelli privati, ciò grazie al procedimento di valutazione previsto dall’art. 12 del codice, il quale si basa su un presupposto di sussistenza dell’interesse culturale.

La diversa disciplina, in riferimento all’applicazione del vincolo, prevista dal codice si giustifica grazie alla natura pubblica degli enti proprietari e, dunque, per la mancanza di un dovere di motivazione dettagliata per la compressione del loro diritto di proprietà,⁷⁸ conformandosi, così, ai principi costituzionali.⁷⁹ Inoltre, la scelta di differenziare il regime giuridico delle due tipologie di beni trova un’ulteriore ratio nella volontà di non perdere o ridurre⁸⁰ il patrimonio culturale nazionale, di cui gli impianti sportivi costituiscono un’importante testimonianza.

Un secondo tipo di vincolo cui possono essere soggetti gli impianti sportivi è quello definibile come storico-relazionale – art.10, comma 3, lett. d, decreto legislativo 22 gennaio 2004 n.42-, nel senso che riguarda le “cose immobili e mobili, a chiunque

⁷⁵ V. GARZIA, *Gli impianti sportivi di interesse storico e artistico. Regime di tutela e necessità di ammodernamento*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2021, p.315.

⁷⁶ Sul punto, nonché, più in generale sul sistema di graduazioni dell’interesse storico artistico, si veda C. GABBANI, *Bene iudicat qui bene distinguit: la nozione di “interesse artistico” nella legislazione dei beni culturali*, in *Rivista*, 2019, 4, p. 689 ss.

⁷⁷ Art. 10, comma 3, lett. a). Sul punto la giurisprudenza è consolidata; tra le tante decisioni si veda Consiglio di Stato, Sez. VI, 16 luglio 2015, n. 3560.

⁷⁸ N. AICARDI, *I beni culturali pubblici. Individuazione, protezione e conservazione, circolazione giuridica, fruizione pubblica*, in R. ROLLI-F. ASTONE-F. MANGANARO-F. SAITTA (a cura di), *I beni pubblici tra titolarità e funzione*, Cedam, Padova, 2018, pp.99 ss.

⁷⁹ In questo senso Consiglio di Stato, sez. VI, 30 maggio 2017, n. 2597.

⁸⁰ TAR Lazio, Roma, sez. II-quater, sentenza 30 ottobre 2018, n. 10461.

appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica e della cultura in genere". Possono, quindi, essere soggetti a tale vincolo i beni che, nonostante siano privi di un particolare interesse artistico rappresentano elementi significativi della storia – sportiva - nazionale.

Come sottolineato dalla giurisprudenza⁸¹ il legame deve essere ancorato a specifici avvenimenti storici, escludendo connessioni di carattere generale e non riferibili a eventi particolari.

Ad esempio, nel caso del Velodromo Maspes-Vigorelli di Milano, il TAR Lombardia⁸² ha evidenziato come l'impianto rientri pienamente nella categoria dei beni tutelati ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. d), in considerazione del suo rilevante ruolo nella storia del ciclismo italiano, sport di grande popolarità a livello nazionale, menzionando una serie di eventi che attestassero il suo valore, uno su tutti il Giro d'Italia del 1909. A differenza del vincolo precedentemente esposto – quello storico artistico-, tale vincolo non è connesso alle qualità intrinseche del bene, bensì alle sue relazioni con il contesto ed inoltre non sussiste il limite temporale dei settanta anni dalla realizzazione dell'opera.⁸³ In altri termini, tale vincolo può essere astrattamente applicato anche alle manifestazioni architettoniche contemporanee.

4. Le innovazioni del d. lgs 38/2021.

⁸¹ Consiglio di Stato, sez. VI, 14 giugno 2017, n. 2920 riguardante il caso del cinema "America" di Roma, su cui si veda G. MARI, *L'ex cinema America: la tutela dell'architettura contemporanea tra Codice dei beni culturali e del paesaggio e legge sul diritto d'autore*, in *Riv. giur. ed.*, 2020, 4, pp. 985 ss.

⁸² Milano, sez. IV, sentenza 24 febbraio 2017, n. 443.

⁸³ L'art. 10, comma 5 del codice, infatti, nel prevedere il suddetto criterio, opera un richiamo solamente all'art. 10, comma 1 e alle lettere a) ed e) del comma 3.

4.1 Le semplificazioni del procedimento amministrativo volto all'ammodernamento e la costruzione di un impianto sportivo.

Il secondo capo del d.lgs. 38/2021, denominato “procedimento amministrativo”, apporta importanti innovazioni volte alla semplificazione del processo di ammodernamento e costruzione di impianti sportivi, soprattutto all'interno dell'articolo 4 il quale dichiara esplicitamente, sin dall'inizio, l'obiettivo cui il decreto vuole tendere: “al fine di favorire l'ammodernamento e la costruzione di impianti sportivi, con particolare riguardo alla sicurezza degli stessi e dei loro fruitori e degli spettatori, nonché tutti gli interventi comunque necessari per riqualificare le infrastrutture sportive non più adeguate alle loro esigenze funzionali...”

La disciplina frammentata e la complessità del mondo sportivo rappresentano solo due dei principali limiti per l'ammodernamento delle infrastrutture sportive italiane⁸⁴, oltre a fungere da deterrente a possibili investimenti da parte di soggetti privati in tale settore.

Infatti, prima di analizzare le innovazioni portate dalla Riforma dello Sport, è necessario fare un passo indietro e, quantomeno, citare la disciplina precedente al 2021.

Nel 2013, per accelerare e rendere più attraente la costruzione o il rinnovamento di strutture sportive, considerate un motore per significativi investimenti economici nelle aree locali, sono state introdotte misure specifiche, conosciute come «legge sugli stadi». A dire il vero, quest'ultima si riduce ad appena due commi inseriti nella Legge di Stabilità del 2014⁸⁵. L'inclusione di queste disposizioni in una legge di carattere economico-finanziario, quale la Legge di Stabilità, evidenzia che il focus di questo intervento normativo non è sulla pianificazione urbanistica e territoriale legata alle costruzioni bensì la *ratio legis* è mossa da finalità di rilancio economico attraverso

⁸⁴ P. RAIMONDO, *Costruzione e ristrutturazione degli impianti sportivi: il modello inglese o quello tedesco?*, in *Dir. dello sport*, 2013, 1-2, pp. 44-45. Affronta il tema richiamando il rifiuto governativo del 14 febbraio 2012 di firmare la garanzia per la presentazione della candidatura di Roma per le Olimpiadi del 2020 per il timore di un crollo finanziario per lo Stato, a fronte dell'incapacità politica di correggere le criticità, tra le quali sarebbe stato alto il rischio di infiltrazioni criminali.

⁸⁵ Comma 304, 305 l. 27 dicembre 2013 n. 147.

nuovi investimenti in un settore capace di attirare capitali significativi.⁸⁶ Vi è, qui, la previsione di nuove modalità di remunerazione del capitale e nuove procedure amministrative semplificate di approvazione dell'intervento. L'elemento più rilevante della legge riguarda il processo di approvazione del progetto, che avrebbe dovuto rappresentare un'innovazione rispetto alle procedure urbanistiche tradizionali. Processo non del tutto difforme da quanto previsto dal d. lgs 38/2021, infatti la sostanziale differenza riguarda i termini che scandiscono il procedimento stesso. In seguito, è intervenuto il decreto-legge 24 aprile 2017 n.50 il quale all'art.62 prevede puntualizzazioni circa l'applicazione della legge sugli stadi. A rappresentare la vera innovazione di questa riforma è il comma 2, il quale recita: "La conferenza di servizi decisoria di cui all'articolo 1, comma 304, lettera b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, si svolge in forma simultanea, in modalità sincrona e, se del caso, in sede unificata a quella avente a oggetto la valutazione di impatto ambientale. Il verbale conclusivo può costituire adozione di variante allo strumento urbanistico comunale. In tale ipotesi, ove sussista l'assenso della Regione espresso in sede di conferenza, il verbale è trasmesso al sindaco che lo sottopone all'approvazione del consiglio comunale nella prima seduta utile». La prima parte del comma si limita a riproporre il procedimento decisorio, e dunque la conferenza di servizi simultanea e sincrona⁸⁷, già regolato in passato. La seconda parte del comma, invece, tenta di dare una soluzione al problema principale di tutta la macchina amministrativa. Infatti, l'approvazione del progetto in conferenza dei servizi è considerata automaticamente come una proposta di variante urbanistica da approvarsi in consiglio comunale. Ciò consente di ovviare ad alcune anomalie del procedimento preesistente obbligando il comune coinvolto a esprimersi chiaramente sugli aspetti urbanistici nel più breve tempo possibile e allineando i

⁸⁶ T. BONETTI, *Il diritto del «governo del territorio» in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011.

⁸⁷ La conferenza di servizi simultanea e sincrona è una procedura amministrativa utilizzata per velocizzare e semplificare l'approvazione di progetti che richiedono il coinvolgimento di diverse amministrazioni pubbliche. In questo tipo di conferenza, tutte le amministrazioni competenti si riuniscono contemporaneamente - in modalità simultanea -, discutono il progetto in tempo reale e prendono decisioni nello stesso incontro -sincrona-. Questo metodo consente di ridurre i tempi burocratici, evitando lunghe fasi di consultazione separata e facilitando il coordinamento tra gli enti coinvolti.

procedimenti di autorizzazione ambientale agli stessi tempi e modalità del procedimento principale.⁸⁸

È in questo contesto normativo che si inserisce il d. lgs. 38/2021, il quale ha abrogato le leggi appena citate. Per comprendere la portata innovativa dell'intervento del legislatore risulta necessario sottolineare il costante riferimento, all'interno dell'articolo 4, al Codice dei contratti pubblici. In principio il riferimento era al Codice vigente al momento dell'emanazione della Riforma stessa, dunque al decreto legislativo 18 aprile 2016 n.50. Successivamente è stato emanato un nuovo Codice dei contratti pubblici⁸⁹ e di conseguenza un correttivo al d. lgs 38/2021, e cioè il decreto legislativo 29 agosto 2023 n.120, più precisamente il comma 3.⁹⁰

La procedura formulata in seno alla Riforma dello Sport è strettamente collegata all'istituto del *project financing*, di cui diremo meglio più avanti. È sufficiente, qui, affermare, in relazione a questo ultimo istituto, che il percorso per ammodernare e costruire impianti sportivi può essere avviato da un ente sportivo proponente anche di intesa con una o più Associazioni o Società sportive tramite la presentazione al Comune o al diverso ente locale o pubblico interessato di un documento di fattibilità delle alternative progettuali corredato di un piano economico-finanziario, che individua la soluzione attraverso il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività. Come si legge all'interno del comma 2 dell'articolo 4 il documento di fattibilità delle alternative progettuali può includere, al fine di garantire il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario complessivo dell'iniziativa, la costruzione di immobili situati all'interno del territorio urbanizzato comunale, con destinazioni d'uso diverse da quella sportiva, che siano funzionali al finanziamento o alla fruibilità dell'impianto stesso. Per assicurare tale equilibrio, il documento di fattibilità può prevedere il riconoscimento di un corrispettivo, misure di sostegno da

⁸⁸ F. SPANICCIATI, *L'edificazione di nuovi impianti sportivi come chiave del rilancio del settore: obiettivi e risultati ottenuti dalla c.d. Legge sugli stadi*, in *Riv. Dir. Sport.*, 2017, pp. 73.

⁸⁹ Decreto legislativo 31 marzo 2023 n.36.

⁹⁰ Le principali modifiche apportate dal correttivo riguardano la sostituzione del termine "progetto definitivo" in "progetto di fattibilità tecnica ed economica" ed è stato eliminato qualsiasi riferimento al d.lgs. 50/2016 a favore del nuovo Codice dei contratti pubblici.

parte del Comune, la concessione del diritto di superficie o di usufrutto su tali immobili, o il trasferimento della proprietà degli stessi all'associazione o società sportiva dilettantistica che utilizza prevalentemente l'impianto.

In seguito, l'ente pubblico, previa conferenza di servizi preliminare⁹¹, convocata su istanza dell'interessato, ove ne valuti positivamente i contenuti, dichiara, entro il termine di sessanta giorni dalla presentazione dello stesso documento, il pubblico interesse della proposta confermando la possibilità a concedere eventuali forme di contributo pubblico previste nella proposta e nell'allegato piano economico-finanziario ed eventualmente indicando le condizioni per ottenere i successivi atti di assenso sul progetto. È importante evidenziare che la dichiarazione di meritevolezza del progetto genera per il promotore una semplice aspettativa, senza tuttavia conferire un diritto alla prosecuzione della procedura. Questo perché l'amministrazione conserva la propria discrezionalità, anche dopo l'indizione della gara, e ha facoltà di revocare l'operazione.⁹²

Ottenuta la dichiarazione di pubblico interesse, il soggetto proponente presenta il progetto di fattibilità tecnica ed economica corredato di:

- Una bozza di convenzione con l'Amministrazione interessata la quale specifica i criteri generali di esecuzione dei lavori, la durata e le condizioni contrattuali di una eventuale cessione del diritto di superficie o di usufrutto o della compravendita.
- Un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito.

⁹¹ La conferenza di servizi preliminare è uno strumento amministrativo utilizzato per coordinare diverse amministrazioni coinvolte in un progetto complesso, come la realizzazione di opere pubbliche o iniziative private rilevanti. Viene convocata prima della presentazione formale di un progetto definitivo per discutere possibili criticità, chiarire requisiti e ottenere pareri preliminari. Il suo obiettivo è semplificare e accelerare i procedimenti, individuando in anticipo eventuali ostacoli burocratici e consentendo ai proponenti di adeguare il progetto in base ai contributi ricevuti, migliorando così l'efficienza e riducendo i tempi di approvazione.

⁹² Cons. St., sez. V, 23 giugno 2020, n. 4015 e 4 febbraio 2019, n. 820. In questo senso vengono conseguentemente escluse la responsabilità di tipo precontrattuale e obblighi di indennizzo in capo all'ente procedente salvo condotte oggettivamente contrarie ai doveri di correttezza e imputabili in termini di dolo o colpa. Cons. St., sez. II, 4 settembre 2019, n. 6087.

In riferimento al primo punto è importante notare che nella determinazione del canone o del prezzo dovuto per la cessione dei diritti o trasferimento della proprietà le parti debbano tenere conto dei costi e dei benefici dell'intervento per l'associazione o società sportiva e per la comunità territoriale di pertinenza. I benefici di tale opera comprendono anche voci non suscettibili di immediata valutazione economica. Il legislatore interviene nella parte più delicata della procedura, cioè nella valutazione dei criteri di sostenibilità dell'intervento, evidenziando aspetti che fino ad ora non erano stati presi in considerazione dagli enti sportivi e da potenziali finanziatori nelle operazioni di investimento più articolate, come la costruzione, la riqualificazione e la gestione a lungo termine delle infrastrutture sportive.⁹³ Parte di dottrina⁹⁴, nel commentare la Riforma, ha sottolineato come questa impostazione rifletta fondamentalmente la valutazione dell'impatto sociale delle attività e degli interventi delle organizzazioni del Terzo settore, che già adottano un metodo di rendicontazione dei costi e benefici capace di superare il limite della mera valutazione economica. Ciò consente di sviluppare forme di collaborazione sempre più strutturate tra enti pubblici e organizzazioni sportive, al fine di garantire un ritorno sociale più efficace per le comunità in cui sono situati gli impianti.

⁹³ Tale interpretazione era affiorata con la pronuncia del Cons. St., sez. V, 31 agosto 2015, n. 4035, con cui era stato stabilito che la scelta del promotore non attiene alla valutazione della migliore fra una pluralità di offerte sulla base di criteri tecnici ed economici preordinati, ma alla valutazione di un interesse pubblico che giustifichi, alla stregua della programmazione delle opere pubbliche, l'accoglimento della proposta formulata dall'aspirante promotore.

⁹⁴ Su tutti A. SANTUARI, *Gli enti sportivi dilettantistici (esd) e i rapporti giuridici di collaborazione con gli enti pubblici alla luce del codice del terzo settore e della riforma dello sport*, in *Dir. dello sport.*, 2021, 1 pp. 5-20; cfr. P. VENTURI, *La valutazione d'impatto sociale come pratica "trasformativa"* (Short paper), in *AICCON*, 2019, 19, p. 3. il quale illustra come la valutazione di impatto sociale sia finalizzata a "integrare e nutrire la dimensione "rendicontativa" con ingredienti valutativi, con l'intento di restituire una visione del valore non solo misurata da output e performance (spesso ridotte a mere certificazioni), ma da evidenze legate al cambiamento generato". In assenza di una specifica disciplina sul punto si ritiene che la valutazione possa essere effettuata ai sensi delle Linee guida approvate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con decreto 23 luglio 2019. Cfr. M. MARANO, *La responsabilità sociale e il bilancio sociale delle organizzazioni sportive dilettantistiche alla luce del codice del terzo settore e del decreto ministeriale del 4 luglio 2019*, in *Dir. dello sport*, 2021, 21, pp. 22-29.

Tornando alla trattazione del procedimento amministrativo, esperiti tali adempimenti burocratici l'ente interessato, previa conferenza⁹⁵ di servizi decisoria⁹⁶, può proporre le modifiche necessarie ai fini della valutazione positiva del progetto. Il contestuale provvedimento finale⁹⁷ rappresenterà la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dell'opera stessa.

Il comma 11, invece, disciplina il caso in cui l'intervento sia da realizzare su aree di proprietà pubblica o su impianti pubblici già esistenti. In questo caso il progetto definitivo è posto alla base di una procedura di affidamento, indetta dalla stessa amministrazione che ha convocato la conferenza decisoria. Alla gara partecipa anche il soggetto proponente, denominato promotore, il quale nel caso in cui non risultasse aggiudicatario può esercitare a suo favore il diritto di prelazione entro quindici giorni dall'aggiudicazione e divenire aggiudicatario se è in grado di garantire le stesse condizioni di questo ultimo.⁹⁸

Un'altra innovativa disposizione è contenuta all'interno dell'articolo 4 comma 12 dove, nel caso in cui la proposta sia presentata dalla sola Associazione o Società sportiva dilettantistica o professionistica utilizzatrice dell'impianto, si prevede il

⁹⁵ Qualora questa non venga convocata entro quindici giorni dalla presentazione del progetto definitivo, le associazioni e le società sportive possono presentare un'istanza di convocazione al Presidente del Consiglio dei ministri che provvede entro trenta giorni dalla data di ricezione dell'istanza.

⁹⁶ La quale, a differenza di quella preliminare, serve a valutare la fattibilità iniziale di un progetto o un'iniziativa. È utilizzata in una fase preliminare per discutere aspetti tecnici, normativi o procedurali che potrebbero ostacolare il progetto. Fornisce pareri non vincolanti, permette di identificare criticità e offre la possibilità di apportare modifiche prima della presentazione ufficiale del progetto definitivo.

⁹⁷ Ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 7 agosto 1990, n. 241, la decisione finale viene acquisita sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti. In tal modo la votazione non è regolata dal criterio della maggioranza dei voti, ma in base al rilievo delle amministrazioni partecipanti.

⁹⁸ Come recita il d.lgs. 29 agosto 2023 n.120 art. 3 comma 1 lett. f: "Si applicano, per quanto non diversamente disciplinato, dal presente articolo, le previsioni del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, in materia di finanza di progetto. In particolare, se il promotore non risulta aggiudicatario e non esercita la prelazione ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese per la predisposizione della proposta, comprensive anche dei diritti sulle opere dell'ingegno. L'importo complessivo delle spese rimborsabili non può superare il 2,5 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dal progetto di fattibilità posto a base di gara. Se il promotore esercita a prelazione, l'originario aggiudicatario ha diritto al pagamento, a carico del promotore, dell'importo delle spese documentate ed effettivamente sostenute per la predisposizione dell'offerta nei limiti di cui al terzo periodo."

consolidamento patrimoniale delle stesse tramite la previsione di una cessione, anche gratuita a fronte del valore dell'intervento, del diritto di superficie o del diritto di usufrutto sull'impianto sportivo o sulle altre aree di proprietà pubblica o il trasferimento della proprietà degli stessi all'ente.

L'intenzione di valorizzare l'impegno degli enti in tali progetti è perseguita anche nella seconda parte della stessa disposizione dove si prevede la facoltà di ridefinire i termini contrattuali per l'utilizzo da parte dell'ente proponente dell'impianto oggetto di intervento oppure di altro impianto pubblico esistente, a fronte dell'intervento di ristrutturazione e nuova costruzione proposto. Tale previsione volta a sbloccare fondi per favorire la realizzazione di nuovi progetti ha, indubbiamente, portata innovativa pur destando qualche perplessità sulla effettiva applicabilità. Le operazioni di *project financing* sono connotate da una complessità naturale, anche quando riguardano interventi su un singolo impianto o area; dunque, immaginare che ciò avvenga su diversi impianti gestiti dallo stesso ente porta con sé un alto grado di difficoltà e ostacoli.

Le innovazioni portate dalla Riforma consentono, secondo il comma tredici dello stesso articolo 4, alle società e associazioni sportive e ai comuni, in cui queste hanno la propria sede legale o confinanti, di negoziare il prezzo e le condizioni contrattuali di vendita o di utilizzo di aree del patrimonio disponibile destinate alla costruzione di impianti. Nella seconda parte della disposizione invece si ravvisa, nuovamente, una preferenza per la modernizzazione dell'impiantistica attraverso la concessione di un regime favorevole agli enti sportivi. Ciò permettendo la possibilità di richiedere il rimborso delle spese sostenute - con l'obbligo per le parti di restituire l'area e i proventi ottenuti - qualora, per motivi non riconducibili al concessionario, i lavori nella struttura non siano stati avviati entro 120 giorni o entro un termine diverso stabilito al momento della firma dell'accordo. L'intento sembra essere quello di incentivare la pianificazione da parte degli enti sportivi, che potrebbero essere riluttanti a sostenere costi rilevanti per i loro bilanci, senza avere la certezza di recuperare le risorse investite nelle attività preliminari alla gara d'appalto.

Si stabilisce⁹⁹, poi, un tariffario agevolato, rispetto a quello commerciale, per la fornitura di acqua agli enti che amministrano gli impianti sportivi¹⁰⁰.

È da tenere presente, però, che gli interventi disciplinati dallo stesso decreto sono da realizzare prioritariamente mediante recupero di impianti esistenti o localizzati in aree già edificate, come regolato dallo stesso comma 14.

L'articolo 4 si conclude con la facoltà di destinare all'interno dell'impianto una superficie, la cui estensione varia a seconda della capienza dell'impianto, utile ad attività di somministrazione di alimenti e bevande. Infine, vi è la possibilità per il soggetto proponente di accedere ai finanziamenti offerti dall'Istituto del Credito Sportivo o da altro intermediario bancario operante nel settore.

Il d. lgs 38/2021, dunque, introduce disposizioni con il chiaro intento di semplificare e agevolare i procedimenti funzionali alla presentazione di progetti volti alla riqualificazione e all'affidamento di un impianto, con l'effetto non solo di favorire lo sviluppo del mondo associazionistico, solitamente privo di strutture organizzative, ma anche di rendere tali opportunità più appetibili per investitori esterni. Tuttavia, nonostante l'introduzione di una disciplina di favore, non bisogna ritenere superata la necessaria applicazione del Codice dei contratti pubblici, sia perché è lo stesso decreto a fare espliciti riferimenti a questo ultimo, sia perché è necessario che questo funga da stella polare nell'indizione di gare pubbliche per garantire un trattamento egualitario a tutti gli attori del settore, pur riconoscendo alle realtà dilettantistiche una via preferenziale.

L'innovazione apportata dalla riforma sportiva consiste, quindi, nella semplificazione del processo da seguire da parte dell'ente sportivo per conseguire l'assegnazione dell'incarico di riqualificazione, costruzione o ammodernamento, nonché della gestione successiva di una infrastruttura. Questo consente sostanzialmente a tali enti

⁹⁹ Decreto legislativo 28 febbraio 2021 n.38 art. 7 comma 2.

¹⁰⁰ Tra l'altro, secondo il primo comma dello stesso articolo, gli enti che gestiscono le strutture, hanno l'opportunità di adesione alle convenzioni Consip, o di altro centro di aggregazione regionale per la fornitura di energia elettrica, di gas o di altro combustibile. In proposito le amministrazioni conservano comunque la facoltà di negoziazione diretta per l'erogazione dei servizi qualora possano addivenire ad accordi più vantaggiosi rispetto alle convenzioni proposte da Consip. Cfr. Cons. St., sez. V, 8 marzo 2018, n. 1937.

non solo di avviare l'iniziativa, come già accade, ma anche di obbligare l'amministrazione a una procedura che presenta una netta preferenza per l'ente promotore.

4.2 Sicurezza nella costruzione di un impianto sportivo e nei luoghi di lavoro.

Gli impianti sportivi, essendo infrastrutture progettate per attrarre un ampio bacino di utenza, presentano intrinsecamente diversi pericoli legati alla loro stessa natura. La sicurezza nella costruzione, e utilizzazione, di tali strutture è quindi di fondamentale importanza per garantire la protezione di tutti coloro i quali vi accedono e la salvaguardia degli operatori. Queste infrastrutture non solo devono rispettare normative rigorose in materia di costruzione e omologazione, ma devono anche essere progettate per affrontare situazioni di emergenza e garantire una gestione adeguata dei rischi.

La costruzione di impianti sportivi, dunque, è regolata sia dalle normative generali che disciplinano l'edilizia - norme urbanistiche, tecniche per le costruzioni, e di sicurezza -, sia da regolamenti specifici emanati dagli enti sportivi, come il CONI e le Federazioni Sportive Nazionali e Internazionali, che stabiliscono requisiti per i campi di gara, le attrezzature e i servizi.

Proprio in funzione di queste, dovute, prescrizioni il legislatore ha inserito all'interno del d. lgs 38/2021 il Capo III¹⁰¹ di cui l'articolo 8 – “Regolamento unico” - e il Capo IV¹⁰² di cui gli articoli 9 – “Commissione unica per l'impiantistica sportiva” – e 10 – “Impianti sportivi siti in Provincia di Bolzano” -.

Di primaria importanza è proprio l'articolo 8 che prevede l'emanazione di un cosiddetto Regolamento unico. Questo tocca vari punti tecnici e burocratici nel

¹⁰¹ Rubricato come “Norme tecniche di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi”.

¹⁰² Rubricato come “Norme tecniche di funzionalità sportiva”.

procedimento di costruzione o ammodernamento di un impianto sportivo. Infatti, come si legge proprio all'interno dello stesso articolo 8:

- Procede al riordino, all'ammodernamento e al coordinamento di tutte le disposizioni e norme di carattere strutturale.
- Definisce i criteri progettuali e gestionali per la costruzione, modificazione e l'esercizio degli impianti sportivi con particolare riferimento, tra gli altri, all'ubicazione dell'impianto sportivo, all'area di servizio annessa all'impianto e agli spazi riservati agli spettatori e all'attività sportiva.
- Dedicare specifiche previsioni relative alle manifestazioni occasionali.
- Individua criteri progettuali e gestionali orientati a garantire la sicurezza, l'accessibilità e la fruibilità degli impianti sportivi.
- Recepisce le norme tecniche europee (UNI EN).

Il seguente articolo 9, invece, introduce una figura istituzionale operante presso il CONI, cioè la Commissione unica per l'impiantistica sportiva. Questa è l'organo competente a rilasciare il parere di idoneità sportiva sui progetti relativi a tutti gli impianti sportivi in linea con i criteri previsti dalle Federazioni Sportive Internazionali. Essa opera su diversi livelli prevedendo una sezione centrale per gli interventi di importo superiore a due milioni di euro e diverse sezioni regionali operanti presso le strutture territoriali del CONI. Tale parere di idoneità sportiva, per gli impianti situati in Provincia di Bolzano, è rilasciato dalla stessa Provincia autonoma di Bolzano, pur sempre nel rispetto delle prescrizioni delle Federazioni Sportive Internazionali.¹⁰³

Prima di tali disposizioni il principale riferimento normativo regolante la sicurezza nell'impiantistica sportiva era il decreto ministeriale 18 marzo 1996 n. 407300 recante "Norme di sicurezza per costruzione e esercizio impianti sportivi". Il decreto si applica agli impianti sportivi di nuova costruzione e quelli già esistenti nonché per tutte le manifestazioni ove sia prevista una presenza di spettatori in numero superiore a cento persone. Questo stabilisce criteri precisi per determinare la capacità massima degli impianti, tenendo conto delle caratteristiche strutturali e delle vie di accesso e uscita

¹⁰³ Art. 10 comma 1 d. lgs. 28 febbraio 2021.

oltre a sottolineare l'importanza delle vie di fuga imponendo adeguate segnalazioni e libertà da qualsiasi tipo di ostruzione. Si impone l'installazione di un sistema di rilevazione e spegnimento incendi conforme agli standard tecnici corredato da un piano di emergenza specifico per ogni tipologia di necessità.

L'introduzione di tale decreto ha fornito un quadro normativo chiaro e dettagliato mosso da un aumento corposo della frequentazione degli impianti sportivi in Italia negli anni '90¹⁰⁴. Nel corso degli anni tale decreto è stato oggetto di numerosi aggiornamenti e integrazioni come il Decreto Controlli del 2024.¹⁰⁵

L'adozione del decreto del 13 agosto 2024 ha messo in luce l'urgenza di aggiornare le disposizioni relative alla progettazione, costruzione e gestione degli impianti sportivi, al fine di allinearle con le attuali competenze tecniche e conoscenze nel settore. Con questo decreto, il Ministero dell'Interno ha infatti introdotto l'articolo "23-bis. Rinvio alle norme tecniche", che segue l'art. 23 del decreto del 18 marzo 1996.

L'articolo 1 stabilisce che il rinvio alle norme tecniche, previsto dal decreto, deve essere interpretato come un riferimento agli standard e alle pratiche contemporanee del settore. Viene quindi sottolineata la necessità di aggiornare le normative esistenti, in particolare quelle del decreto del 1996, che risultano ormai obsolete. Il decreto, di fatto, istituisce un richiamo alle norme tecniche attuali e aggiornate per quanto riguarda la progettazione, la costruzione e la gestione degli impianti sportivi.

Come precedentemente affermato, gli impianti sportivi sono soggetti anche ai regolamenti del CONI e delle varie Federazioni sportive.

In riferimento al CONI è di primaria importanza la Deliberazione della Giunta n. 149 del 6 maggio 2008, denominata "Norme CONI per l'impiantistica sportiva", dove si definisce gli impianti sportivi come "qualunque luogo opportunamente conformato

¹⁰⁴ Il Campionato Mondiale di calcio svoltosi nel 1990, proprio in Italia, ha sicuramente contribuito a far luce sulle carenze edilizie e organizzative di cui erano preda le infrastrutture italiane. Oltre a ciò, in passato si erano consumate una serie di tragedie sportive che hanno evidenziato la carenza di misure preventive efficaci; una su tutte la strage che si è consumata allo Stadio Heysel di Bruxelles in occasione della finale di Coppa di Campioni tra Liverpool e Juventus che ha causato la morte trentanove tifosi italiani.

¹⁰⁵ Decreto Ministeriale 13 agosto 2024.

ed attrezzato per la pratica delle disciplina sportive regolamentate dalle Federazioni Sportive Nazionali (FSN)¹⁰⁶ e dalle Discipline Sportive Associate (DSA)”¹⁰⁷.

In tale documento si distinguono tre diverse tipologie di impianto sportivo in base allo scopo degli stessi: impianti sportivi agonistici, di esercizio e complementari.

I primi, quelli agonistici, fanno riferimento alle strutture in cui è possibile svolgere attività ufficiali – agonistiche- delle FSN e DSA. Tali devono essere conformi anche ai regolamenti tecnici e di omologazione approvati dalle stesse FSN e DSA, le quali prevalgono, e dal CONI, in base al livello di attività previsto.

Gli impianti sportivi di esercizio, invece, sono strutture di interesse sociale e promozionale dell’attività sportiva non destinati all’agonismo tanto che presso questi si svolgono attività propedeutiche, formative e/o di mantenimento delle varie discipline sportive regolate dalle FSN e dalle DSA. Sono contraddistinti da una disciplina legale differente rispetto alle restanti tipologie ed infatti possono avere dimensioni inferiori a quelle previste per l’agonismo, prevedendo, in assenza di regolamenti specifici, una tolleranza del 20% sulle dimensioni in pianta e sulle altezze libere previste dai citati regolamenti. Inoltre, l’orientamento dei campi all’aperto può essere differente da quello previsto dalle norme CONI ma solo per cause dovute alla conformazione dei luoghi. La dotazione di spogliatoi e magazzini può esser ridotta se tali funzioni sono garantite da altre strutture. Nel caso di impianti di limitata entità, per il primo soccorso può essere utilizzato un locale con destinazione igienica compatibile, garantendo però le condizioni minime di sicurezza ed igiene.

Infine, ci sono gli impianti sportivi complementari, i quali sono destinati esclusivamente alla pratica di attività fisico – sportive non regolamentate da FSN e DSA. Questi includono anche gli impianti a scopo ricreativo, di benessere e riabilitativo. Qui la normativa CONI indica solo delle linee guida in termini di sicurezza, essendo la normativa emanata dalle istituzioni competenti al riguardo.

¹⁰⁶ Per un approfondimento sulle Federazioni Sportive Nazionali si veda M. PITTALIS, *Sport e Diritto: l’attività sportiva fra performance vita quotidiana*, Milano, Wolters Kluwer, 2023, pp. 88-101.

¹⁰⁷ Articolo 1 Deliberazione n.149, 6 maggio 2008.

Questa distinzione ci permette di ottenere una visione più estesa delle Norme CONI relative all'impiantistica sportiva, che mirano a garantire standard minimi sia qualitativi che quantitativi degli impianti, assicurando adeguati livelli di efficienza, igiene e sicurezza.

Inoltre, operando al suo interno lavoratori, tecnici, gestori, e altre figure professionali gli impianti sportivi sono qualificabili come luoghi di lavoro. Per tale motivo a questi è applicabile il decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81 conosciuto come il Testo Unico sulla sicurezza sul lavoro. Il decreto impone prescrizioni precise in tema di salute e sicurezza per i soggetti coinvolti in attività di gestione, manutenzione e amministrazione.

Tra gli obblighi - non trasferibili - del datore di lavoro, l'analisi dei rischi per la salute - malattie- e la sicurezza – infortuni- si colloca in un ambito preventivo e funzionale rispetto all'implementazione di misure preventive, volte a scongiurare preventivamente il verificarsi dell'evento pericoloso e, di conseguenza, del danno. Inoltre, si adottano misure di protezione, relative a tutte quelle azioni mirate a evitare le conseguenze del danno, selezionate appositamente in funzione del tipo di rischio identificato nell'ambiente di lavoro.¹⁰⁸

È il gestore dell'impianto che ha il dovere di assumere tutte le misure assicurative necessarie a tutela di tutti i lavoratori operanti nell'area di interesse, compresi i volontari. Questo, spesso, coincide con l'organizzatore di manifestazioni sportive quando queste sono organizzate dalla struttura diretta del gestore.

Secondo il citato decreto, la gestione prevede:

- L'elaborazione del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR). Questo è redatto dal datore di lavoro in collaborazione con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione¹⁰⁹, il medico competente e il rappresentante dei

¹⁰⁸ F. SCRIVANO, *La redazione e l'adozione del D.V.R. (documento valutazione rischi) obbligatoria anche per lo sport dilettantistico*, in *Associazioni e sport* n. 8-9/2023, pag. 48.

¹⁰⁹ Corte di Cassazione n. 21153/2023, a tenore della quale il datore di lavoro è tenuto a fornire al responsabile del servizio di prevenzione e protezione e al medico competente "informazioni inerenti alla gestione dell'impresa, per ciò che attiene alla natura del rischio, alla organizzazione del lavoro, alle misure di prevenzione e protezione ai sensi dell'art. 18, comma 2" del D.lgs. 81/2008. In tal senso, secondo la Corte di Cassazione n. 49300/2023, il responsabile del servizio di prevenzione e protezione

lavoratori per la sicurezza¹¹⁰ una volta conclusa la valutazione globale dei rischi presenti nell'azienda.

- L'elaborazione del Documento di Valutazione dei Rischi di Interferenze (DUVRI). Questo esamina esclusivamente i rischi da interferenza, relativi a una singola attività specifica in cui operano contemporaneamente diverse aziende o lavoratori autonomi, e include le misure attuate per eliminare o minimizzare tali rischi.¹¹¹ In ambito sportivo tale documento diviene obbligatorio quando all'interno di uno stesso impianto si coadiuvano più enti sportivi, con una locazione di spazi o all'interno dei quali vi siano più attività sportive, ricreative, formative non direttamente riconducibili al gestore dell'impianto.¹¹²
- La designazione del Responsabile Servizio Prevenzione e Protezione e degli addetti al servizio (RSPP).
- La nomina del Medico competente.
- Il Piano di emergenza.

svolge, infatti, “una funzione di ausilio diretta a supportare e non a sostituire il datore di lavoro nell'individuazione dei fattori di rischio nella lavorazione, nella scelta delle procedure di sicurezza e nelle pratiche di informazione e formazione dei dipendenti, sicché il datore di lavoro è sempre direttamente tenuto ad assumere le necessarie iniziative idonee a neutralizzare le situazioni di rischio”.

¹¹⁰ È il soggetto eletto dai lavoratori di un'azienda per svolgere un ruolo di tramite tra datore di lavoro, il RSPP e i lavoratori. Egli partecipa al processo di gestione della sicurezza dei luoghi di lavoro, con la funzione di facilitare il flusso informativo aziendale. Compete al datore di lavoro provvedere alla sua formazione. Al fine di evitare una commistione di funzioni tra loro inconciliabili è espressamente affermata dal Testo Unico l'incompatibilità tra l'esercizio delle funzioni del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza con il ruolo di preposto. Al primo sono affidate essenzialmente funzioni di consultazione e di controllo circa le iniziative assunte dall'azienda nel settore della salute e sicurezza, nell'ambito di un modello partecipativo, non figurando quale garante della sicurezza, nel senso di assenza di un potere di intervento diretto in merito all'adozione delle misure di prevenzione e protezione.

¹¹¹ Corte di Cassazione n. 17683/2024, a mente della quale “la redazione del DUVRI, come si evince dal combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 26 del D.lgs. n. 81 del 2008, serve ad assicurare una valutazione globale dei rischi e costituisce il risultato di un'attività di cooperazione e coordinamento tra tutti i datori di lavoro coinvolti, i quali non sono comunque esonerati dagli obblighi di prevenzione”.

¹¹² L'ente che gestisce l'intero spazio - in qualità di proprietario o solo di gestore- e che concede in locazione singoli spazi sportivi ad altri enti sportivi, i quali li utilizzano organizzando l'attività del proprio personale, è tenuto, in quanto locatore, a redigere il DVR e consegnarne una copia anche al conduttore. Entrambi gli enti sono poi tenuti a redigere insieme il DUVRI, necessario anche per l'organizzazione di una manifestazione sportiva/competizione per la co-presenza di più lavoratori sportivi nello stesso ambiente di lavoro.

- La tenuta dei registri.

All'interno di queste numerose prescrizioni assume particolare rilevanza il DVR, il quale deve essere predisposto dal datore di lavoro entro 90 giorni dall'avvio dell'attività lavorativa e va revisionato in caso di cambiamenti rilevanti nel processo produttivo o nell'organizzazione del lavoro, che abbiano impatto sulla salute e sicurezza dei lavoratori, oppure in rapporto al progresso tecnologico, alle nuove misure di prevenzione e protezione, o in seguito a incidenti rilevanti. Inoltre, l'aggiornamento è necessario qualora i risultati della sorveglianza sanitaria ne evidenzino l'esigenza.¹¹³

Le organizzazioni sportive dovranno esaminare i rischi connessi agli ambienti di lavoro, all'impiego di macchinari e attrezzature, e alle attività accessorie e di supporto all'attività sportiva. In primo luogo, sarà necessario verificare con il proprietario della struttura la fruibilità degli spazi, la conformità degli impianti - in particolare, quello elettrico e di climatizzazione - e, in generale, la presenza delle condizioni richieste dall'Allegato IV del D.lgs. 81/2008. Successivamente, andranno analizzati tutti i rischi che derivano dall'ambiente lavorativo, come quelli legati al microclima, i rischi biologici - in particolare negli spogliatoi -, e quelli chimici, come nelle piscine. Inoltre, dovranno essere considerati i rischi collegati all'uso di macchinari e attrezzature, ovvero qualsiasi strumento impiegato per lavoro, come gli utensili utilizzati per piccoli interventi di manutenzione dai giardinieri di un complesso sportivo.¹¹⁴

È da tenere presente che l'impianto sportivo è utilizzato anche per le attività non agonistiche, come gli allenamenti, dunque, si ritiene consigliabile che il gestore informi anche gli istruttori e i dirigenti responsabili sulle principali misure da adottare per prevenire il rischio di infortuni e incidenti sul luogo di lavoro.

Per ciò che, invece, concerne l'installazione di attrezzature specifiche necessarie per eventi sportivi e non sportivi autorizzati, che richiedono apparecchiature non solitamente presenti nella struttura, i concessionari devono, a proprie spese, occuparsi della fornitura, montaggio e smontaggio delle stesse. Congiuntamente alla richiesta di

¹¹³ Decreto legislativo 9 aprile 2008 n.81, articolo 29, comma 3.

¹¹⁴ L. MUSUMARRA, *L'adeguamento del DVR secondo un concetto "dinamico" del rischio*, in *Associazioni e sport n.8-9/ 2024*, pp.50.

utilizzo dello spazio, il concessionario è tenuto a fornire tutta la documentazione necessaria, incluse le certificazioni di conformità alle normative vigenti e una dichiarazione di esonero di responsabilità per il Comune o il gestore. Lo smontaggio deve essere eseguito nel minor tempo possibile, in modo da non ostacolare l'uso dell'impianto per altre attività. In caso di ritardo nello smontaggio oltre il termine stabilito, il concessionario potrebbe essere soggetto a penali, come ad esempio una tariffa per ogni ora di ritardo nel rilascio dell'impianto. Dopo aver completato lo smontaggio, il concessionario deve informare l'Ufficio Sport comunale o il gestore per consentire il controllo delle condizioni della struttura.

Altro discorso per i terreni su cui fisicamente si svolge le attività sportive ufficiali delle Federazioni, le quali sono tenute alla certificazione di questi ultimi. Un impianto per essere adatto allo svolgimento delle attività sportive e prima di poter ospitare competizioni di qualsiasi livello, deve ottenere la certificazione dal Consiglio della Federazione sportiva di riferimento. La certificazione si riferisce alle caratteristiche tecniche, geometriche e impiantistiche, che devono essere conformi alle regole dello sport praticato dalla Federazione a cui si richiede la certificazione. La richiesta di certificazione deve essere presentata dal gestore della struttura e deve includere: la localizzazione dell'impianto, il certificato di agibilità rilasciato dal Comune, il collaudo tecnico delle opere realizzate, i progetti e la scheda tecnica dell'impianto, il regolamento gestionale - che deve rispettare i principi della Federazione -, il calcolo della capienza, la verifica delle condizioni di visibilità e, infine, il parere tecnico del Comitato Provinciale del CONI.¹¹⁵

Il rispetto delle normative relative alla sicurezza sul lavoro, di pari passo a una corretta gestione degli impianti sportivi, rappresenta dunque un aspetto cruciale non solo per garantire la salute e l'incolumità di lavoratori e utenti, ma anche per prevenire incidenti. La complessità degli adempimenti burocratici, che abbracciano sia aspetti tecnici che gestionali, impone un continuo studio e monitoraggio da parte di tutti i soggetti

¹¹⁵ G. PARUTO, *La gestione e l'organizzazione degli impianti sportivi*, in AA. VV., in *Diritto, organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, a cura di BOTTARI – D'ONOFRIO – FRANCESCHETTI – NICOLAI – PARUTO, Bononia University Press, Bologna, 2021, pp. 333.

coinvolti. Solamente attraverso una sinergia tra legislazione, gestione attenta e cultura della sicurezza sarà possibile garantire impianti sportivi efficienti, sicuri e conformi ai più recenti standard nazionali e internazionali.

CAPITOLO II. LA GESTIONE E IL FINANZIAMENTO DEGLI IMPIANTI SPORTIVI: MODELLI, RISORSE E INTERAZIONI CON IL TERZO SETTORE.

1. Le forme di gestione di un impianto sportivo.

1.1 La classificazione degli impianti sportivi e il rapporto di concessione.

Quando si parla di gestione si fa riferimento a tutti gli oneri che comporta la conduzione di una infrastruttura. Gestire un impianto sportivo vuol dire svolgere tutte le attività necessarie per garantire la sicurezza, il funzionamento e lo svolgimento dell'attività sportiva e fisica. Gestire implica pianificare e organizzare le risorse umane e i mezzi disponibili in relazione alle esigenze, alla complessità e alla dimensione della struttura. Il fine è permettere agli utenti lo svolgimento di attività sportive nelle condizioni più favorevoli, adottando tutte le misure necessarie per fornire il miglior servizio possibile e per ottenere una maggiore efficienza anche a livello economico, utilizzando al meglio le risorse a propria disposizione; le stesse impiegate per massimizzare il profitto. ¹¹⁶

¹¹⁶ G. MARTINELLI, *Le forme di gestione di un impianto sportivo*, Euroconference, 2016, pp.1. https://www.ecnews.it/wp-content/uploads/pdf/2016-01-20_le-forme-di-gestione-di-un-impianto-sportivo.pdf.

L'organizzazione, composta da persone e strumenti, è parte della gestione. È il processo di divisione e coordinamento delle attività realizzate all'interno dell'impianto. Il gestore deve strutturare il lavoro e le operazioni, tenendo conto dei ruoli e delle responsabilità del personale in relazione alla quantità e alla qualità delle attrezzature e degli impianti disponibili. Come è già stato detto in precedenza, gli impianti sportivi sono luoghi di lavoro in cui è fondamentale rispettare le normative specificamente predisposte per garantire sicurezza e conformità ed è proprio a ciò che è predisposto il gestore – che il più delle volte assume le vesti anche di organizzatore, dirigente e manager-. La gestione e l'organizzazione sono aspetti che definiscono un impianto sportivo in quanto tale; oltre, ad esempio, agli spazi ed al personale. Tuttavia, l'attività motoria e sportiva può essere organizzata anche all'interno di complessi sportivi e palestre, oltre che di impianti sportivi. Avendo già esposto nei precedenti paragrafi la definizione di impianto sportivo, risulta necessario definire le altre due figure:

- Il complesso sportivo è la costruzione che ospita uno o più impianti sportivi contigui, aventi in comune le rispettive aree di servizio e le infrastrutture.¹¹⁷
- La palestra è la struttura sportiva aperta al pubblico per lo svolgimento di attività motorie finalizzate ad un corretto sviluppo e mantenimento psicofisico della persona.

Dunque, quando si analizza la gestione di un impianto sportivo si fa riferimento, in realtà, ad un contenitore più ampio e generale che contiene al suo interno più e diverse attività.

Dopo questa distinzione, risulta opportuno rilevarne un'altra ai fini della trattazione in esame. Essendo, in Italia, la maggior parte delle strutture di proprietà delle Amministrazioni Pubbliche, appare necessario esaminare la classificazione effettuata dalle stesse, da cui scaturisce una differente tipologia di gestione e suddivisione delle competenze e delle responsabilità. Solitamente, gli impianti sportivi comunali si distinguono in impianti a rilevanza cittadina e impianti di Circostrizione.

¹¹⁷ D.m. 18 marzo 1996, art. 2.

I primi sono quelli che: “per struttura e dimensioni, attività che nello stesso si svolgono, ampiezza utenza, conformità con le disposizioni regolamentari delle Federazioni Sportive, svolgimento di gare connesse a campionati di rilevanza provinciale, regionale, nazionale assolvono a una funzione di interesse generale della città, anche se concessi in gestione a terzi”.¹¹⁸ A tali infrastrutture sono da aggiungere quelle che, attraverso accordi specifici, sono destinate ad attività di rilevanza locale, nazionale o internazionale, e quegli impianti sportivi che, a livello cittadino, risultano essere unici per la pratica di una specifica disciplina sportiva. Qualora gli impianti non presentino i requisiti appena descritti e quelli annessi o quelli degli Istituti Scolastici, ai sensi della legge 4 agosto 1977 n.517¹¹⁹ e della legge 11 gennaio 1996 n.23, sono individuati come impianti di Circostrizione. Pur essendo una descrizione che può presentare delle similitudini con la distinzione tra attività avente o non rilevanza economica – di cui diremo meglio più avanti -, non è in grado di rappresentarne completamente l’ampiezza¹²⁰. Inoltre, la classificazione proposta non è l’unica presente nell’esperienza degli enti locali, dato che alcuni Comuni adottano altre distinzioni, come ad esempio tra impianti circostrizionali, impianti sportivo-turistici e impianti specializzati.¹²¹

La dicotomia impianto sportivo di proprietà pubblica e impianto sportivo di proprietà privata si riflette in maniera corposa sul piano della gestione. Infatti, la gerenza

¹¹⁸ Regolamento per la gestione e l’uso degli impianti sportivi del Comune di Bologna, articolo 2.

¹¹⁹ Alle quali negli anni si sono aggiunti l’art. 96 del d. lgs 16 aprile 1994 n.297, l’art. 139 del d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112 ed il d.P.R. 8 marzo 1999 n. 275.

¹²⁰ Il Regolamento per l’affidamento in gestione e concessione in uso degli impianti sportivi comunali del Comune di Parma, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale del 27 aprile 2018, n. 29, all’art. 5 divide gli impianti secondo la rilevanza o non rilevanza economica degli stessi, in linea con la giurisprudenza di riferimento.

¹²¹ Ad esempio il Regolamento di uso e gestione degli impianti sportivi di Ravenna, all’art. 1, opera la seguente suddivisione: a) impianti di base, che hanno caratteristiche prevalentemente sociali, in quanto costituiscono centro di aggregazione e di socializzazione per un ambito territoriale ben definito, la pratica sportiva è amatoriale; b) impianti sportivo/turistici, che hanno un bacino d’utenza territoriale molto vasto e complesso, sono ubicati nella fascia litorale del territorio comunale e frequentati in prevalenza da turisti italiani e stranieri, hanno una gestione di tipo economico, non perseguono fini di promozione sociale; c) impianti specifici, che hanno caratteristiche diverse tra impianti e dunque apposite modalità di gestione.

dell'impianto può avere diverse forme: privata, e dunque diretta; convenzionata, con l'ausilio di società ed associazioni; pubblica, per mano dell'ente proprietario, con possibili appalti parziali alle società.

Per gli impianti di proprietà privata – che, tendenzialmente, sono i campi da golf e le piccole strutture come le palestre - non vi sono particolari norme né in capo al proprietario né tantomeno in capo al gestore, anche se, talvolta, ci possono essere delle eccezioni a tale impostazione libertaria dell'iniziativa economica nella gestione dell'impianto.¹²² Infatti questi non sono totalmente avulsi dagli interventi legislativi, tanto che, ad esempio, a seguito della pandemia da Covid-19, che ha causato per molto tempo il blocco delle attività sportive, sono state introdotte misure¹²³ a favore dei gestori di impianti sportivi di proprietà privata, riconoscendo delle agevolazioni fiscali in riferimento al canone mensile dovuto per l'anno 2020. La amministrazione di tali tipi di impianti è caratterizzata da costi di realizzazione e di gestione bassi, spesso coadiuvati da enti religiosi. La gerenza è curata direttamente dai privati, con l'obiettivo di contenere i costi che, generalmente, sono coperti dalla società attraverso le quote di iscrizione o partecipazione, sponsorizzazioni, pubblicità e servizi aggiuntivi, come aree di ristoro e simili.

La gestione pubblica, invece, implica l'amministrazione delle risorse finanziarie e umane da parte di enti pubblici. Ciò comporta che il personale dell'Amministrazione si occupa di fornire i servizi richiesti da terzi pur non essendo coinvolto nella gestione diretta. Di conseguenza, l'Ente locale deve farsi carico di attività come la pulizia, il funzionamento degli impianti, la manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché la promozione delle attività e dei servizi. Questo tipo di gestione non prevede collaborazioni con soggetti esterni, e le decisioni vengono prese esclusivamente

¹²² Tali limitazioni si trovano soprattutto all'interno di alcune leggi regionali, le quali possono prescrivere delle forme di controllo sulle attività sportive svolte, come, ad esempio, la presenza necessaria di istruttori specificatamente abilitati o riconosciuti da una federazione sportiva nazionale, e l'assistenza sanitaria degli utenti, quindi visite mediche preventive, onnipresenza di personale sanitario durante l'utilizzo dell'impianto. Inoltre, talune leggi statali possono imporre particolari norme per garantire la sicurezza delle strutture come trattato nel precedente capitolo.

¹²³ Tramite il Decreto – Legge 17 marzo 2020 n.18, cosiddetto Cura Italia, e, in seguito, con il Decreto – Legge 19 maggio 2020 n.34, cosiddetto Decreto Rilancio.

dall'ente pubblico. Al contrario, la gestione pubblica con appalti parziali alle società consente di esternalizzare alcuni servizi, come le pulizie o la manutenzione degli impianti tecnici, a società private, qualora l'ente locale, pur rimanendo proprietario e gestore della struttura, non sia in grado di gestirli internamente con il proprio personale¹²⁴.

Un'altra via è rappresentata dalla gestione attraverso società a partecipazione pubblica, cosiddette società in house¹²⁵, cioè la “costituzione di società da parte di Amministrazioni pubbliche nonché l’acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte delle PA in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata”¹²⁶. L'ente pubblico proprietario e gestore, che crea la società, disciplina il rapporto con quest'ultima, occupandosi delle questioni patrimoniali e finanziarie e della stipula delle convenzioni necessarie. Questa modalità assicura operazioni rapide e semplificate, a differenza di quanto avviene nel caso di una gestione privata. Sul punto è da sottolineare che il d.lgs. 28 febbraio 2021, n.38, prescrive, all'articolo 6, per gli impianti sportivi appartenenti agli Enti locali, che “l'uso degli impianti sportivi in esercizio da parte degli enti locali territoriali è aperto a tutti i cittadini e deve essere garantito, sulla base di criteri obiettivi, a tutte le società e associazioni sportive.” Si sancisce un principio di parità di trattamento tra utenti e tra società e/o associazioni sportive.

¹²⁴ Si tratta del fenomeno dell'*outsourcing*, ovvero l'attribuzione da parte di un'azienda di funzioni, segmenti di processi produttivi o di servizi a un fornitore esterno.

¹²⁵ TAR Lombardia, Brescia, n.2221 del 2002 il quale ritiene legittimo l'affidamento diretto ad una società integralmente partecipata dal Comune proprietario dell'impianto.

¹²⁶ Articolo 1, comma 1, d. lgs. 19 agosto 2016 n.175. Il decreto si sostiene “al fine prioritario di assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa e la tutela e promozione della concorrenza, con particolare riferimento al superamento dei regimi transitori». Il decreto è adottato «ai fini della razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti, quale la gestione di servizi di interesse economico generale».

Infine, vi è la gestione in forma convenzionata, quella indubbiamente più in uso. Questa modalità prevede che l'Ente pubblico mantenga la proprietà dell'impianto, ma ne affidi la gestione a un soggetto privato attraverso una convenzione specifica stipulata a seguito di un bando pubblico. In base all'accordo, vengono stabilite le modalità operative della gestione. Come già accennato, tale formula è sempre più adottata dagli Enti locali che, a causa delle difficoltà nel sostenere i costi di gestione e funzionamento degli impianti sportivi, optano per un'intesa diretta con gli utenti della struttura. Questi ultimi assumono sia il ruolo di utilizzatori che di gestori operativi dell'impianto. L'istituto della convenzione è, inoltre, esplicitamente menzionato all'interno dell'articolo 6, comma 2, dello stesso d. lgs. 38/2021 il quale afferma che: "Nei casi in cui l'ente pubblico territoriale non intenda gestire direttamente gli impianti sportivi, la gestione è affidata in via preferenziale a società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate e federazioni sportive nazionali, sulla base di convenzioni che ne stabiliscono i criteri d'uso e previa determinazione di criteri generali e obiettivi per l'individuazione dei soggetti affidatari."¹²⁷ Il comma 3, invece, si preoccupa di garantire che le procedure di cui al precedente comma siano espletate secondo il Codice dei contratti pubblici – il d. lgs. 31 marzo 2023 n. 36- e dunque secondo una procedura ad evidenza pubblica. È da sottolineare che il riferimento al nuovo codice dei contratti pubblici ha una portata innovativa, introducendo principi inediti che orientano l'azione pubblica nella selezione del contraente. Tra questi, il principio del risultato e il principio della fiducia. Come illustrato nella Relazione al nuovo Codice dei contratti pubblici¹²⁸, il principio del risultato mira a garantire che l'assegnazione e l'esecuzione dei contratti avvengano con la massima celerità e con il miglior rapporto qualità-prezzo, rispettando i principi

¹²⁷ Tale disposizione ricalca il titolo preferenziale che doveva essere riconosciuto a favore di società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate e federazioni sportive nazionali, in base alla già citata l. n. 289/2002, art. 90, c. 25, abrogato proprio dalla disposizione del 2021.

¹²⁸ La Relazione al nuovo Codice dei contratti pubblici è un documento, che accompagna il Codice dei contratti pubblici italiano, redatto dal Consiglio di Stato con l'obiettivo di fungere da guida interpretativa tantoché offre spiegazioni dettagliate sulle nuove disposizioni, chiarendo i principi e gli obiettivi che guidano il codice.

di legalità, trasparenza e concorrenza. Il principio della fiducia, invece, punta a: “accentuare e incoraggiare lo spazio valutativo e i poteri di iniziativa delle stazioni appaltanti, per contrastare, in un quadro di rinnovata fiducia verso l'azione dell'amministrazione, il fenomeno della cd. "burocrazia difensiva", che può generare ritardi o inefficienze nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti” come si legge all'interno della Relazione stessa.

Nulla quaestio in riferimento all'oggetto della procedura, infatti, la giurisprudenza¹²⁹ è consolidata nel ritenere che l'affidamento in gestione di un impianto sportivo rientri nella sfera della concessione¹³⁰ – o appalto, come vedremo tra poco – di servizio pubblico e non di beni.

Tuttavia, la procedura ad evidenza pubblica volta ad individuare il soggetto concessionario può variare a seconda dell'impianto oggetto dell'affidamento stesso. È necessario qui distinguere tra impianto sportivo a rilevanza economica ed impianto sportivo privo di rilevanza economica. La giurisprudenza¹³¹, nel corso del tempo, ha avuto modo di affermare che un servizio ha rilevanza economica quando opera in un settore con potenzialità di profitto e la sua gestione consente una retribuzione dei fattori produttivi e del capitale investito. In sostanza, la rilevanza economica è presente quando il mercato vive grazie alla concorrenza instaurata tra i vari attori del settore, anche se sono previsti finanziamenti da parte degli enti pubblici. Il servizio privo di rilevanza economica, invece, è estraneo, secondo le sue modalità di gestione o per sua

¹²⁹ “L'affidamento di un impianto sportivo, per la centralità del momento della “gestione” - che prefigura come meramente strumentale l'affidamento del bene di proprietà pubblica-, assume i caratteri tipici della concessione di servizio pubblico” in tal senso, Cons. St., sez.V, 28 gennaio 2021, n. 858. Così, Cons. St., 14 marzo 2022, n. 1784.

¹³⁰ La concessione è un atto di tipo negoziale il cui presupposto è la conformità dell'atto di concessione all'interesse pubblico generale che giustifica la sottrazione del bene all'uso generale e la sua destinazione all'uso particolare.

¹³¹ Parere Corte dei conti Lombardia 11 maggio 2009, n. 195; Cons. St. 30 agosto 2006, n. 5072 che ha altresì specificato: “Allorché venga costituito un soggetto societario unitario chiamato a svolgere, indifferentemente, sia servizi dotati di rilevanza economica, sia servizi che, astrattamente, potrebbero esserne privi, deve aversi comunque riguardo alla globalità dei servizi espletati dal soggetto societario stesso e, quindi, al carattere essenzialmente economico che li contraddistingue e che impedisce di porli su piani separati e non comunicanti”.

stessa natura, a ogni logica di mercato¹³², dato che i ricavi non sono volti ad un profitto e l'obiettivo della stabilità economica ha come fine l'erogazione del miglior servizio possibile, pur tenendo sempre come linea guida il principio del buon andamento.¹³³

Con particolare riferimento all'attività effettivamente esercitata all'interno dell'impianto sportivo è necessario: "fare riferimento alla soluzione organizzativa prescelta dall'ente locale per soddisfare gli interessi della collettività, alle specifiche modalità della gestione, ai relativi costi ed oneri di manutenzione, alla struttura tariffaria - libera od imposta - per l'utenza, alla disciplina delle quote sociali, alla praticabilità di attività accessorie etc." che però è da interpretare tenendo presente di alcuni accorgimenti.¹³⁴ Per determinare se un servizio sportivo abbia o meno rilevanza economica, è necessario, anzitutto, distinguere tra servizi che devono essere offerti alla collettività anche al di fuori di una logica di profitto aziendale e servizi che, pur essendo di interesse pubblico, si configurano come opportunità di mercato attrattive per gli investitori.¹³⁵

Tuttavia, nonostante la giurisprudenza sia stata quanto più possibile chiara nel delineare le due tipologie, all'interno del contesto sportivo non è possibile fare distinzioni nette sulla rilevanza economica di un servizio basandosi semplicemente sulla differenziazione delle tipologie di struttura in cui si pratica una attività sportiva, dato che sono molteplici le variabili che la influenzano, tra cui: la dimensione

¹³² Cons. St., sez. V, 18 agosto 2021, n. 5915, il quale ha specificato come: "Il servizio di interesse generale è "non economico" ai sensi e per gli effetti dell'art. 164 del Codice dei contratti pubblici quando non può essere fonte di remunerazione perché il mercato non è in grado o non è interessato a fornire le prestazioni che ne sono oggetto".

¹³³ Un impianto sportivo è da considerarsi privo di rilevanza economica quando, per le sue caratteristiche intrinseche, genera entrate del tutto modeste e insufficienti a coprire i costi operativi, senza un contributo significativo da parte di specifici finanziamenti comunali. La rilevanza economica non può essere ravvisabile, nemmeno, sul solo presupposto di presentare un rendiconto annuale della gestione economica, dato che ciò è solo una forma di trasparenza contabile che opera a prescindere dalla rilevanza economica, o meno, dell'impianto.

¹³⁴ Cons. St. sez. V, 28 gennaio 2021, n. 858; Cons. St., sez. V, 27 agosto 2009, n. 5097, secondo cui ai fini della qualificazione di un servizio pubblico locale sotto il profilo della rilevanza economica, non importa la valutazione fornita dall'amministrazione, ma occorre accertare in concreto se l'attività da svolgere reca o meno il connotato della redditività, anche solo in via potenziale.

¹³⁵ TAR Lazio, sez. II-ter, 22 marzo 2011, n. 2538.

dell'impianto, l'utenza servita e le modalità effettive di gestione. È necessario, dunque, effettuare una valutazione casistica.

Tale distinzione, come già introdotto, conduce a due differenti tipologie di procedure ad evidenza pubblica. Nel caso di impianto sportivo con rilevanza economica la procedura prescelta sarà la concessione di servizi, erogata a titolo gratuito oppure a titolo oneroso¹³⁶. La scelta sulla corresponsione o meno del canone di concessione dipende, ancora, dalla misura in cui l'impianto sia idoneo a produrre utili. Nel secondo caso, quello dell'impianto privo di rilevanza economica, la procedura da seguire è l'appalto di servizi.

Le due figure appartengono allo stesso *genus* ma costituiscono due *species* diverse.¹³⁷ La concessione, a differenza dell'appalto, si tratta di un accordo a lungo termine dove la responsabilità del rischio operativo ricade sul concessionario, con il risvolto che non vi è alcuna garanzia automatica tra l'impegno finanziario dell'investitore e la sicurezza di rientrare nei costi, tanto meno di ottenere un profitto derivante dalla gestione dell'attività o del servizio affidato. L'operatore privato si espone alle oscillazioni del mercato ed è proprio per questo che tale istituto è riservato ai servizi, che per propria natura, sono idonei a generare un profitto nello svolgimento dell'attività, presagendo anche solo un potenziale ritorno economico.¹³⁸ È ormai pacifico ritenere che, per la scelta del contraente, vi è la necessità della gara pubblica, idonea a rispettare i principi di matrice euro-unitari di concorrenza, libera circolazione dei servizi e trasparenza.¹³⁹ Dall'analisi del Codice dei contratti pubblici ne consegue, dunque, che la differenza sostanziale tra un appalto e una concessione si basa principalmente sull'assunzione del rischio operativo: nella concessione, tale rischio è trasferito all'operatore privato, il quale è responsabile dell'eventuale incertezza sui ricavi derivanti dalla gestione,

¹³⁶ Nel primo caso, dunque, senza che vi sia un canone corrisposto dal privato all'ente a differenza del secondo, dove è necessario che il privato corrisponda un canone concessorio all'ente a fronte della gestione dell'impianto.

¹³⁷ Come chiarito prima dal d. lgs. 18 aprile 2016 n.50, in recepimento della Direttiva 2014/23/UE, e poi confermato dal d. lgs. 31 marzo 2023 n.36, cosiddetto Codice dei contratti pubblici.

¹³⁸ Sulla definizione di concessione in generale B. MAMELI, *Concessioni amministrative*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. CASSESE, vol. 2, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1111 ss.; F. FRACCHIA, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. 1, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 250 ss.

¹³⁹ R. CARANTA, *Concessioni di beni e regola della gara*, in *Urb. e app.*, 2005, pp. 33.

mentre nell'appalto il rischio rimane generalmente a carico dell'amministrazione pubblica.¹⁴⁰

In conclusione, la gestione di un impianto sportivo non si limita solo all'organizzazione operativa, ma si intreccia profondamente con dinamiche economiche e giuridiche, in particolare attraverso il rapporto di concessione. Tale approccio, pur presentando vantaggi in termini di efficienza e specializzazione, richiede una valutazione attenta delle condizioni di mercato e delle potenzialità dell'impianto stesso. Pertanto, un'efficace gestione sportiva si fonda su un equilibrio tra l'ottimizzazione delle risorse e la creazione di valore per la comunità, evidenziando l'importanza di un approccio strategico che consideri non solo gli aspetti tecnici, ma anche le sfide economiche e normative.

1.2 La responsabilità del gestore di un impianto sportivo.

Come precisato già nei precedenti paragrafi il gestore di un impianto sportivo si occupa della gestione di beni e immobili appartenenti a terzi, divenendo, di conseguenza, responsabile della corretta amministrazione della struttura che ha in custodia. Egli ha l'obbligo di assicurare la sicurezza e l'incolumità delle persone che vi accedono, siano esse lavoratori, atleti, spettatori o tecnici. Per tale ragione, in caso di danni subiti da terzi all'interno della struttura, questi possono avviare azioni al fine di riconoscere la responsabilità e il risarcimento dei danni. Il gestore è, dunque, titolare di una posizione di garanzia ai sensi dell'articolo 40 del Codice penale¹⁴¹.

¹⁴⁰ TAR Abruzzo, sez. I, 9 febbraio 2018, n. 54; App. L'Aquila, 13 maggio 2017, n. 828.

¹⁴¹ Il comma 2 dell'art. 40 c. p. recita: "non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo.". Tale responsabilità si fonda sul principio secondo cui chiunque si trovi a gestire o amministrare un bene ha un obbligo di protezione verso le persone che vi accedono o che ne subiscono gli effetti. Tale "posizione di garanzia" impone al custode non solo di preservare il bene in sé, ma anche di prevenire eventuali danni a terzi, causati dalla struttura o da ciò che essa contiene. Dunque, il custode ha una responsabilità specifica non solo per i danni direttamente causati dal suo operato, ma anche per quelli che si sarebbero potuti evitare con una corretta manutenzione, vigilanza o adozione di misure di sicurezza.

Nonostante l'importanza dell'atto di omologazione¹⁴² emesso dagli organi competenti in riferimento al singolo impianto sportivo, questo non costituisce, in ogni caso, condizione sufficiente per esonerare il gestore da qualsiasi responsabilità.

Il gestore deve provvedere alla manutenzione delle cosiddette cose in custodia¹⁴³ per evitare che queste deperiscano e causino, a loro volta, situazioni di pericolo.¹⁴⁴

Il gerente, perciò, è responsabile per i danni causati dalle strutture come conseguenza di condotte contrarie alle prescrizioni sottostanti alla posizione di garanzia. Si ravvisa, qui, una responsabilità civile connessa alla conduzione dell'impianto sportivo, come previsto dall'articolo 2043 del Codice civile¹⁴⁵, ponendo a carico del danneggiato la prova del danno, della colpa o del dolo del danneggiante e del nesso di causalità tra la condotta del soggetto responsabile e l'evento stesso.

Tuttavia, il custode può essere esonerato dalla responsabilità provando il caso fortuito¹⁴⁶, cioè provando la sussistenza di un accadimento atto ad impedire il nesso di causalità.¹⁴⁷ Oltre a questo il gerente potrebbe essere chiamato a rispondere della

¹⁴² Delibera Consiglio Nazionale CONI 30 ottobre 2012 n. 1476, art. 3: "Per omologazione di un impianto sportivo si intende il documento emesso dalla FSN o DSA, secondo la procedura prevista, che attesta l'idoneità dell'impianto allo svolgimento della pratica sportiva e/o delle competizioni di un determinato livello. L'atto di omologazione è atto ufficiale emesso dalle FSN e DSA, anche se per le procedure di verifica tecnica le FSN o DSA possono delegare altri soggetti competenti. Nell'atto di omologazione deve essere indicata la durata di validità, al termine della quale l'impianto dovrà ottenere una nuova omologazione".

¹⁴³ Le cose in custodia sono le cose che un soggetto ha a propria disposizione e può utilizzare quando vuole, perché ne è il proprietario oppure ne ha la disponibilità di fatto. Tribunale di Cuneo 14 gennaio 2009 – «Il gestore della pista da sci è responsabile ai sensi dell'art. 2051 c.c. delle lesioni riportate dallo sciatore in seguito alla caduta riconducibile ad una inadeguata manutenzione della pista, o ad urto con ostacoli artificiali non adeguatamente segnalati e protetti. Non è esigibile da custode l'eliminazione di rischi naturali e tipici delle aree (zone alberate, mutevolezza del pendio) essendo sufficiente la segnalazione del pericolo non immediatamente percepibile per escludere la sua responsabilità»

¹⁴⁴ Art. 2051 c. c. rubricato "Danno cagionato da cose in custodia" recita: "ciascuno è responsabile del danno cagionato dalle cose che ha in custodia, salvo che provi il caso fortuito."

¹⁴⁵ È il risarcimento per fatto illecito: "Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno."

¹⁴⁶ Cass., n. 27287/2013 e n. 3793/2014 – «La prova del caso fortuito, allora, non è la prova del comportamento tenuto, ma la prova di un evento che vale ad interrompere il nesso di causalità tra evento e danno. Come abbiamo già detto, infatti, dare al soggetto solo la possibilità di provare il caso fortuito equivale a dire che è insufficiente la prova della propria diligenza; si tratterebbe pertanto di un caso di responsabilità oggettiva. In questo senso spesso si è espressa la Cassazione».

¹⁴⁷ L'individuazione del nesso causale, ai sensi dell'art. 40 c.p., deve essere fatta tenendo conto delle leggi di copertura di carattere universale, delle massime di comune esperienza e della valutazione di tutti i fattori presenti e interagenti nel caso concreto (Cass. pen., Sez. Un., 10 luglio 2002 n. 30328; Cass. pen., n. 27915/2003; Cass. pen., n. 36805/2004; Cass. pen., n. 46586/2004).

responsabilità prevista dall'articolo 2049 Codice civile¹⁴⁸, in riferimento ai comportamenti dei suoi subordinati nell'esercizio delle loro funzioni. Il presupposto per l'applicazione di tale norma è la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato, dove risulta presente il potere direzionale dei padroni e committenti.¹⁴⁹

Un settore in cui giurisprudenza e dottrina hanno lungamente dibattuto in tema di responsabilità civile è quello delle aree sciabili attrezzate, dovuto, anche, alla grande diffusione che ha caratterizzato le pratiche sportive su neve negli ultimi anni. Queste aree sono caratterizzate da rischi intrinseci: l'attività sciistica, per sua stessa natura, comporta dei pericoli.¹⁵⁰ Basti pensare agli impianti di risalita, alla pendenza delle piste e alla vegetazione presente all'interno dei comprensori sciistici, che spesso costituisce una fonte di rischio più che un elemento decorativo.

Una prima disciplina riguardante gli obblighi dei gestori delle aree sciabili attrezzate la si riscontra all'interno della l.24 dicembre 2003, n. 363¹⁵¹ poi abrogata dal d. lgs. n.40 del 28 febbraio 2021 recante "misure in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali". Tuttavia, pur essendo stata abrogata, la l. 363/2003 ha posto importanti basi in materia tanto da influenzare la normativa vigente; questa ha definito le aree sciabili attrezzate come superfici innevate, anche artificialmente, "aperte al pubblico e comprendenti piste, impianti di risalita e di innevamento, abitualmente riservate alla pratica degli sport sulla neve quali: lo sci, nelle sue varie articolazioni: la tavola da neve denominata snowboard; lo sci di fondo; la slitta e lo slittino; gli altri

¹⁴⁸ Responsabilità dei padroni e dei committenti: "I padroni e i committenti sono responsabili per i danni arrecati dal fatto illecito dei loro domestici e commessi nell'esercizio delle incombenze a cui sono adibiti."

¹⁴⁹ Cass. civ., n. 15394/2011 – «Nell'esercizio di attività sportiva a livello professionistico, le società sportive sono tenute a tutelare la salute degli atleti sia attraverso la prevenzione degli eventi pregiudizievoli della loro integrità psico-fisica, sia attraverso la cura degli infortuni e delle malattie, potendo essere chiamate a rispondere in base all'art. 2049 cod. civ. dell'operato dei propri medici sportivi e del personale».

¹⁵⁰ M. PITTALIS, *Sport e Diritto: l'attività sportiva fra performance vita quotidiana*, Milano, Wolters Kluwer, 2023, pp. 557-569.

¹⁵¹ La quale, dettando "norme in materia di sicurezza nella pratica non agonistica degli sport invernali da discesa e da fondo", individuava i principi fondamentali per la corretta gestione delle aree sciabili. Per un commento alla citata legge, consultare R. VIGLIONE, *La nuova disciplina in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali: la responsabilità per i danni derivanti da attività sciistica*, in *Studium juris*, 2004, p. 858 ss.

sport individuati dalle singole normative regionali”¹⁵². È una definizione di notevole importanza dato che crea un collegamento tra la fase di risalita, attuata tramite l’utilizzo di specifici impianti, e la successiva fase di discesa in pista, permettendo di attribuire la gestione degli impianti di risalita e l’amministrazione della pista in capo ad un unico soggetto, il gestore delle aree sciistiche attrezzate.¹⁵³

In tema di obblighi, già l’articolo 4 della l. 363/2003, ripreso poi dall’art.15 d. lgs. n. 40/2021, prevedeva una responsabilità civile in capo ai gestori con la conseguente stipula, obbligatoria, di una polizza assicurativa.¹⁵⁴

La responsabilità dei gestori per i danni procurati agli utenti durante la fase di discesa è stata, per molto tempo, collocata all’interno delle disposizioni in ambito di fatto illecito, e quindi di responsabilità aquiliana. Infatti, si riteneva che il vincolo contrattuale, tra utente e gestore, fosse applicabile esclusivamente nel contesto di risalita di un impianto sciistico. Tale schema, sorretto dal presupposto per cui non vi era coincidenza soggettiva tra esercente dell’impianto di risalita e il proprietario o gestore della pista di discesa, non è stato abbandonato neppure quando le due figure hanno finito, per effetto dell’evoluzione normativa, per essere rappresentate dal medesimo soggetto.¹⁵⁵ A sostegno di ciò, è stato stabilito¹⁵⁶, che soltanto la risalita è oggetto del contratto stipulato con l’utente, ritenendo applicabile al gestore

¹⁵² È la stessa definizione apportata dal d. lgs. 40/2021 all’art.2, 1 comma, lett. a), seppur in maniera più sintetica: “le superfici innevate, anche artificialmente, aperte al pubblico e comprendenti piste, impianti di risalita e di innevamento, abitualmente riservate alla pratica degli sport sulla neve”.

¹⁵³ S. VERNIZI, *Brevi considerazioni sulla responsabilità vettoriale del gestore di impianti di seggiovia*, nota di commento ad App. Milano, 15 febbraio 2006, in *Resp. civ. prev.*, 2007, p. 108, il quale rileva che la figura unica del gestore dell’area sciabile attrezzata, postula una coincidenza soggettiva fra esercente dell’impianto di risalita e gestore della pista da discesa.

¹⁵⁴ D.lgs. 40/2021 articolo 15, comma 1: “I gestori delle aree sciabili attrezzate sono civilmente responsabili della regolarità e della sicurezza dell’esercizio delle piste e non possono consentirne l’apertura al pubblico senza avere previamente stipulato apposito contratto di assicurazione ai fini della responsabilità civile per danni derivabili agli utenti e ai terzi per fatti derivanti da responsabilità del gestore in relazione all’uso di dette aree.”

¹⁵⁵ U. Izzo, *La montagna*, a cura di Izzo, Torino, 2013, p. 34 ss.

¹⁵⁶ Tribunale di Trento, 6 agosto 2015 per cui “La responsabilità del gestore dell’area sciabile, per sinistri occorsi in pregiudizio degli utenti in caso di impatto con segnaletica installata all’esterno del tracciato, soggiace alla disciplina della responsabilità extracontrattuale ai sensi dell’art.2043 c.c. [...] È altresì escluso in regime contrattuale derivante dal contratto di skipass.”

dell'impianto di risalita la responsabilità prevista dall'articolo 2043¹⁵⁷ del Codice civile nel caso in cui non abbia diligentemente provveduto alla manutenzione della stessa e qualora l'utente infortunato sia in grado di dare prova dell'elemento soggettivo e del nesso causale.¹⁵⁸

In tema, era già stata delineata una distinzione tra risalita mediante seggiovia, disciplinata dall'art. 1681 c.c., nell'ambito del contratto di trasporto¹⁵⁹, data la peculiarità dell'affidamento completo dell'utente al vettore, e risalita mediante skilift, rientrante nell'ambito del contratto atipico di skipass, avallata dalla necessaria cooperazione dell'utente dell'impianto di risalita, con conseguente applicabilità del principio *ex* articolo 2018 Codice civile.¹⁶⁰

Talune pronunce giurisprudenziali sono arrivate ad affermare che il gestore degli impianti di risalita, nonché erogatore dello skipass, è soggetto responsabile, nei confronti dello sciatore, sia per il trasporto in vetta che della manutenzione delle piste di discesa, e dunque titolari di un obbligo volto ad eliminare qualsiasi – potenziale-rischio ed insidia presente sulle piste¹⁶¹; ritenendo, così, applicabile la responsabilità contrattuale oltre che al generale principio di cui all'articolo 2043 Codice Civile. Tesi fatta propria anche dalla Corte all'interno di una pronuncia di legittimità¹⁶² riguardante una controversia nata a seguito di lesioni occorse ad uno sciatore a causa di una collisione con un immobile posto in prossimità di una pista. Secondo la Corte è

¹⁵⁷ “Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno.”

¹⁵⁸ v, App. Torino, 5 luglio 1997, n. 913, in *Riv. Giur. Circ. trasp.*, 1998, p. 500, che, accertata l'inesistenza di idonea recinzione ai lati della pista a seguito di colposa omissione da parte del gestore e il nesso di causalità tra tale omissione e la successiva caduta di una sciatrice nella scarpata posta al limite della pista stessa dopo essere scivolata in una curva ghiacciata, ha ritenuto responsabili, nella misura del cinquanta per cento ciascuno, il gestore e la sciatrice, che la Corte ha considerato colpevole di non aver saputo conservare il controllo degli sci nell'eseguire la curva risoltasi nella caduta e fuoriuscita di pista, mentre altre sciatrici, avvedendosi tempestivamente della presenza di ghiaccio, erano riuscite ad eseguire una manovra di aggiramento”.

¹⁵⁹ Disposizione che, in simbiosi con la prova liberatoria prevista dall'articolo 2050 c. c., onera il vettore di provare di aver “adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno”.

¹⁶⁰ Sulla applicabilità del contratto di trasporto di persone della risalita a mezzo seggiovia, si veda Cass., 7 ottobre 1968, n.3136, in *Foro.it*, 1969, p.1960. Sulla applicabilità della risalita a mezzo sciovia del contratto atipico-innominato di skipass, si veda Cass., 10 maggio 2000, n.5953, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, in *Dir. econ. Ass.*, 2000, p.1233.

¹⁶¹ Trib. Modena, 12 novembre 1990, in *Dir. trasp.*, 1992, p.579.

¹⁶² Cass. 6 febbraio 2007, n.2563, in *Obbl. e Contr.*, 2007, 6, 551, con nota di G. GENNARI.

indubbio “che il contratto di skipass presenti caratteri propri di un contratto atipico nella misura in cui il gestore dell’impianto assume anche, come di regola, il ruolo di gestore dell’impianto, in quanto obbligato alla manutenzione in sicurezza della pista, può essere chiamato a rispondere dei danni prodotti dalla cattiva manutenzione, sulla base delle norme che governano la responsabilità contrattuale per inadempimento”.

Successivamente si è allineata a questa impostazione anche una pronuncia di merito¹⁶³, la quale ha inquadrato il contratto stipulato dall’utente, tramite l’acquisto dello skipass, come contratto atipico, ad oggetto l’utilizzo degli impianti di risalita nonché delle piste di discesa, di cui il gestore ha l’obbligo di curarne la manutenzione e le attrezzature.

Per quanto riguarda l’ulteriore questione relativa all’individuazione dei mezzi di trasporto cosiddetti a fluenza, e al momento di avvio del contratto di trasporto o dello skipass, si può citare l’orientamento che fa risalire l’inizio del viaggio al momento in cui lo sciatore si posiziona per sedersi sulla seggiovia o per agganciare lo skilift, mentre la fine del viaggio corrisponde al momento in cui viene meno l’inerzia una volta sganciatisi dal mezzo di risalita.¹⁶⁴

Quanto agli incidenti dovuti a un errato posizionamento o manutenzione della pista da scii, è già stato osservato che l’astratta applicabilità della responsabilità aquiliana non può non tenere conto delle caratteristiche proprie delle pratiche sportive su neve¹⁶⁵, dato anche il titolo contrattuale dell’eventuale responsabilità del gestore.¹⁶⁶

La giurisprudenza ha dunque dichiarato, da una parte, l’obbligo del responsabile per i danni arrecati al fruitore per scarsa manutenzione della pista oppure in seguito alla

¹⁶³ Trib. Avezzano, 23 aprile 2009, in *Giur. merito*, 2009, p.2146, con nota di G. D’ANGELO, il quale ha chiarito che l’obbligo di controllo del gestore delle piste da sci riguarda i pericoli atipici, cioè quelli che lo sciatore non si attende di trovare, diversi quindi da quelli connaturati a quel quid di pericolosità insito nell’attività sciistica.

¹⁶⁴ R. CAMPIONE, *Attività sciistica e responsabilità civile*, Dupress, 2007, p.118.

¹⁶⁵ La montagna, luogo prediletto per la pratica di attività sportive su neve, è pregna di pericoli non sempre eliminabili.

¹⁶⁶ R. BEGHINI, *Aspetti generali della responsabilità per gli incidenti sugli sci*, in *Danno e resp.*, 2000, p.903, il quale osserva che “è la natura stessa dello sport sciistico che, portando lo sciatore a contatto con le irregolarità del terreno esige nello stesso tempo una particolare prudenza e una particolare perizia nel fronteggiare tali irregolarità. Proprio la loro esistenza costituisce l’attrattiva di questo sport che, volto a padroneggiare mezzi di rapida andatura su terreni accidentati, ha il suo margine di pericolo e trova il suo fascino nella varietà della conformazione del terreno e nell’imprevisto degli ostacoli, contrapposti a una discesa altrimenti piatta e banale”.

collisione con barriere create dall'uomo non segnalate e protette in modo sufficiente¹⁶⁷, dall'altra parte, l'assenza di responsabilità verso il responsabile stesso, sia ad un livello di obblighi derivanti dal contratto, sia ad un livello di obblighi derivanti da responsabilità al di fuori del contratto per mancata custodia delle strutture, dai danni causati dalla presenza di rischi naturali cosiddetti tipici, come ad esempio la presenza di aree alberate accanto al percorso, la variabilità della pendenza, la presenza di sezioni di consistenza diversa, essendo sufficiente l'avviso di non immediata visibilità.¹⁶⁸

Nel commentare la L. n. 363/2003, alcuni hanno notato che la disposizione normativa riguardante l'obbligo di manutenzione delle piste da sci e la segnalazione di eventuali pericoli potrebbe portare a una conclusione favorevole circa l'applicabilità dell'art. 2051 c.c.¹⁶⁹, almeno nei casi in cui il danno si possa considerare arrecato non per mezzo della cosa, ma direttamente dalla cosa, attribuendo per legge al gestore il ruolo di custode delle aree sciistiche attrezzate. Tuttavia, il previgente art. 4, ora sostituito dall'art. 15 d. lgs. 40/2021, norma specificamente rivolta alla responsabilità civile del gestore, non prevede alcuna inversione dell'onere della prova a favore dello sciatore che abbia subito danni, né sembra che sia implicita l'applicabilità, in questo contesto, delle disposizioni del Codice civile in materia di responsabilità per danni causati da cose in custodia. L'art. 15, al comma 1, si limita a stabilire che i gestori delle aree sciabili attrezzate “sono civilmente responsabili della regolarità e della sicurezza dell'esercizio delle piste”.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Trib. Reggio Emilia, 22 maggio 2014, in *ww.giuraemilia.it*, in un caso in cui il sinistro era avvenuto a causa della mancata segnalazione di un muro e di un burrone, derivanti da lavori di sbancamento; nella specie il giudice ha ritenuto che la condotta del gestore convenuto in giudizio configurasse una ipotesi di colpa specifica, avendo esso violato la puntuale prescrizione legislativa di salvaguardia degli utenti dagli ostacoli lungo le piste “mediante l'utilizzo di adeguate protezioni degli stessi e segnalazioni della situazione di pericolo”, come da art. 3, comma 1, ult. parte, e art.7, comma 1 e 2, L. n. 363/2003.

¹⁶⁸ Trib. Campobasso, 13 gennaio 2014, che ha deciso una fattispecie in cui una sciatrice, durante una discesa, perdeva il controllo della traiettoria impattando contro un cumulo di neve fresca non trattata, escludendo la responsabilità del gestore sul presupposto che la possibilità di impattare sul cumulo di neve fresca non trattata rappresentasse, appunto, un rischio naturale cosiddetto tipico.

¹⁶⁹ M. PITTALIS, *Sport e Diritto: l'attività sportiva fra performance vita quotidiana*, Milano, Wolters Kluwer, 2023, pp. 569-579.

¹⁷⁰ R. VIGLIONE, *La nuova disciplina in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali: la responsabilità per danni derivanti da attività sciistica*, in *Studium iuris*, 2004, p. 860.

Sebbene una parte rilevante della dottrina abbia manifestato dubbi per la grande genericità di quanto stabilito dall'articolo 4, è altrettanto vero che la dettagliata previsione normativa di obblighi e responsabilità a carico del gestore di aree sciistiche attrezzate, contenuta nella normativa in esame, porta a ritenere che tali soggetti esercitino un effettivo controllo materiale sulla pista e possano, di conseguenza, essere considerati come custodi della stessa.¹⁷¹

In definitiva, la normativa in materia di responsabilità dei gestori di impianti sportivi e, in particolare, delle aree sciabili attrezzate, delinea un quadro complesso dove non sempre è agevole sapersi districare in mezzo alla moltitudine di disposizioni applicabili. Nonostante il carattere peculiare e i rischi intrinseci degli sport invernali, il gestore resta responsabile della prevenzione di situazioni di pericolo evitabili e della corretta gestione delle strutture. Tuttavia, la responsabilità del gestore si limita ai danni derivanti da negligenze o mancanze riconducibili alla sua posizione di custode, non estendendosi ai cosiddetti rischi naturali tipici legati alla natura stessa dell'ambiente montano, se opportunamente segnalati. Questa interpretazione bilancia la necessità di tutelare gli utenti e il dovere di chi gestisce tali strutture, mantenendo un approccio realistico rispetto alla presenza di rischi inevitabili.

2. Il finanziamento per la costruzione di impianti sportivi: l'Istituto del Credito Sportivo.

Nel processo di realizzazione di nuovi impianti sportivi o di ammodernamento di strutture esistenti, gli adempimenti burocratici e i procedimenti amministrativi rappresentano solo il primo passo. Una volta completati questi passaggi, diventa essenziale assicurarsi le risorse finanziarie necessarie per rendere il progetto effettivamente realizzabile. Il finanziamento non solo garantisce l'avvio dei lavori, ma

¹⁷¹ R. CAMPIONE, *Attività sciistica e responsabilità civile*, Cedam, 2009, p. 120; per l'applicabilità dell'art. 2051 c.c., si esprimono anche S. VERNIZZI, *Sinistro nella fase di discesa a valle e responsabilità del gestore di aree sciabili attrezzate*, nota di commento a Trib. Bolzano, sez. dist. Bressanone, 21 maggio 2007, in *Resp. civ. prev.*, 2008, p. 911.

permette anche di pianificare una gestione sostenibile nel lungo periodo, offrendo alla comunità strutture sportive sicure e accessibili.

Il legislatore è consapevole che il reperimento delle risorse necessarie rappresenta una delle sfide più complesse per chi propone un nuovo progetto¹⁷². Per questo, nella recente Riforma, sono state introdotte misure pensate proprio per semplificare questo aspetto del processo, consentendo al proponente di affidarsi a soluzioni finanziarie garantite da enti preposti. Infatti, si legge che:¹⁷³ “Ai fini della promozione degli interventi di cui al presente articolo, il soggetto proponente può avere accesso alle soluzioni di finanziamento offerte dall’Istituto per il Credito Sportivo o da altro intermediario bancario o finanziario operante nel settore nonché, ove possibile, alle agevolazioni offerte a valere sui Fondi speciali gestiti dall’Istituto per il Credito Sportivo e ai servizi tecnici offerti da quest’ultimo. Sono consentite forme di associazione in partecipazione e la costituzione di società miste.” L’obiettivo è quello di agevolare chi intraprende iniziative di sviluppo, riducendo gli ostacoli economici che spesso frenano i progetti ancora prima che possano concretizzarsi.

È una problematica che non si limita al solo territorio nazionale bensì si estende anche agli altri stati membri dell’Unione Europea, tanto che è stata la stessa Commissione Europea a capire “l’importanza degli aiuti pubblici allo sport di base, ed è a favore di un tale sostegno, se fornito in conformità del diritto comunitario”¹⁷⁴.

Lo Stato può supportare il settore sportivo tramite numerosi strumenti: dai contributi diretti finanziati dal bilancio pubblico, ai proventi derivanti dalle attività di scommesse; da imposte dedicate, a finanziamenti a condizioni agevolate; da sovvenzioni pubbliche per l’acquisto di attrezzature sportive, alla possibilità per club privati o enti di acquisire edifici e strutture comunali a prezzi ridotti; dalla copertura dei costi per la costruzione o riqualificazione di infrastrutture sportive da parte degli

¹⁷² L’articolo 165 del Trattato di Lisbona, sul Finanziamento dell’Unione Europea, ha conferito all’UE il mandato di incentivare, sostenere ed integrare le iniziative degli Stati membri in materia di politica dello sport. La Commissione intende potenziare la dimensione europea dello sport in stretta collaborazione con gli Stati membri, le organizzazioni sportive, la società civile e i cittadini.

¹⁷³ D. lgs. 28 febbraio 2021 n. 38, articolo 4, comma 16.

¹⁷⁴ Commissione Europea, “Libro Bianco dello Sport”, Versione breve italiana, Belgio, 2007.

enti locali, fino all'acquisto pubblico di spazi pubblicitari all'interno delle stesse strutture¹⁷⁵. Risulta, però, necessario un controllo, da parte della Commissione, sugli aiuti di Stato, volto ad assicurare la genuinità della libera concorrenza nel mercato interno. È inquadrabile come aiuto di Stato¹⁷⁶ qualsiasi misura che crei un beneficio, per certi soggetti, economicamente quantificabile idoneo a generare una distorsione, seppur potenziale, della concorrenza¹⁷⁷, purché imputabile interamente allo stato e indipendentemente dal fine dell'operazione.¹⁷⁸

Indubbiamente, tali difficoltà si riflettono, corposamente, sulla qualità, strutturale e funzionale, degli impianti sportivi in Italia.

La evidente arretratezza degli impianti sportivi in Italia è chiaramente attribuibile alle difficoltà appena descritte, arretratezza che si ripercuote sia sulla qualità funzionale che su quella strutturale delle strutture stesse.

Come precedentemente indicato, all'interno del panorama si individuano diversi organi istituiti con la funzione di agevolare tali passaggi. Uno su tutti l'Istituto del Credito Sportivo.

Costituito ai sensi della legge n.1295 del 24 dicembre 1957¹⁷⁹, l'Istituto è una persona giuridica di diritto pubblico, con sede legale a Roma e gestione indipendente. Si tratta dell'unica banca pubblica del Paese dedicata al supporto dello sport e della cultura,

¹⁷⁵ A. PEDICINI- T. TIANI, *Lo sport e le risorse finanziarie nell'unione europea: l'inquadramento della disciplina a favore della costruzione e ristrutturazione degli impianti sportivi*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2012, pp.54.

¹⁷⁶ Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), articolo 107, comma 1: "Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza."

¹⁷⁷ Legge, Regolamento, Atto amministrativo, etc. Può trattarsi di una sovvenzione, di una esenzione, di un prestito a fondo perduto, di un regime fiscale agevolato o di un prestito con tassi agevolati. Potrebbe costituire aiuto di stato anche il semplice accollarsi, da parte dello Stato, di costi che normalmente sarebbero propri delle imprese.

¹⁷⁸ Si tratta di una nozione oggettiva: la condizione necessaria è che l'aiuto incida sugli scambi tra gli Stati Membri.

¹⁷⁹ La stessa legge conferì di diritto all'Istituto le operazioni creditizie in carico alla Banca Nazionale del Lavoro per l'attuazione di una gestione speciale del credito sportivo, trasferendogli diritti, privilegi e facoltà spettanti alla BNL in riferimento a tali operazioni.

alla quale prendono parte anche istituti finanziari privati.¹⁸⁰ Inizialmente, l'ICS si è concentrato nel finanziare esclusivamente attività legate allo sport, con l'obiettivo di sostenere sia la funzione economica che quella sociale. La decisione di strutturare l'ICS come ente di diritto pubblico è nata dall'esigenza di armonizzare i principi e i requisiti propri dell'attività bancaria con la natura pubblica dei clienti e dei beneficiari dei finanziamenti.¹⁸¹ L'organizzazione e le funzioni dell'ICS sono state rafforzate con l'introduzione, nel 2005, di uno Statuto, il quale ha definito nuovi obiettivi volti a migliorare l'efficienza delle attività di credito e finanza svolte dall'ente, soprattutto nell'ambito sportivo. Successivamente, tale Statuto è stato riformato tramite il Decreto Interministeriale 24 gennaio 2014¹⁸², registrato alla Corte dei conti il 17 marzo 2014 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 92 del 19 aprile 2014, ridefinendo parzialmente i principi che regolano i rapporti tra l'Istituto e le varie istituzioni governative italiane¹⁸³. Si è dato maggiore rilievo al ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri, titolare della nomina del Presidente del Consiglio di Amministrazione dell'Istituto, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e previo parere del Ministro con delega ai Beni e alle Attività culturali.¹⁸⁴

Gran parte delle risorse economiche viene erogata dalla Stato¹⁸⁵, finanziatore dell'Istituto tramite i proventi derivanti da concorsi e pronostici, base indispensabile per il sostegno finanziario del settore. Il riferimento è ai ricavi derivanti dal gioco del

¹⁸⁰ Oltre all'ICS, va sottolineato che anche le Regioni, sebbene con risorse più limitate, destinano fondi tramite bandi per contributi regionali in conto capitale, volti alla riqualificazione di impianti sportivi di proprietà pubblica o privata.

¹⁸¹ Per esempio, le strutture ricreative dedicate allo svolgimento dell'attività sportiva; si veda SULLO, *L'intervento pubblico nel settore del credito con particolare riferimento al credito sportivo*, in *Nuova rassegna*, 1976, pp. 66.

¹⁸² La riforma ha modificato, tra le altre cose, la composizione del Collegio sindacale. Si è passati da cinque a tre membri, selezionati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, il quale nomina anche il presidente. Tale modifica è dettata dall'inferenza degli organi di governo sulle attività dell'Istituto.

¹⁸³ A differenza dello Statuto emanato nel 2005, dove il riferimento era per lo più a determinazioni ministeriali; cfr. SULLO, *L'intervento pubblico nel settore del credito con particolare riferimento al credito sportivo*, cit., pp.71 ss.

¹⁸⁴ Con decreto proprio o dell'Autorità di Governo con delega allo sport: G. GUZZARDI, *Tutela del credito nell'ordinamento sportivo e crisi pandemica*, in *Contratti*, 2022, pp. 83 ss.

¹⁸⁵ L'influenza pubblica sull'organizzazione dell'Istituto ha permesso alle autorità governative di orientarne le scelte operative e strategiche; un esempio significativo è la nomina dei membri del Consiglio di Amministrazione, soggetta non solo all'approvazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ma anche alle decisioni della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e del CONI.

Totocalcio, poi caduto in declino con l'inizio del nuovo secolo a favore di una proliferazione di giochi e lotterie concorrenti, riducendo, così, la quota parte delle scommesse destinate all'Istituto.¹⁸⁶

Il finanziamento delle attività avviene tramite mutui agevolati a medio e lungo termine funzionali alla costruzione, all'ampliamento e al miglioramento di impianti sportivi, comprese le opere a scopo ludico e ricreativo, nonché l'acquisizione delle relative aree.

L'istituto, nel suo operato, si interfaccia prevalentemente con:

- Regioni, Comuni, Unioni di Comuni, Università;
- CONI servizi S. p. a.;
- Federazioni;
- Società ed associazioni sportive riconosciute dal CONI;
- Enti di promozione sportiva;
- Società ed associazioni culturali;
- Ogni soggetto che persegue finalità sportive anche con fine di lucro;
- Società senza scopi di lucro.¹⁸⁷

L'istituto, inoltre, gestisce due fondi: il Fondo per la concessione di contributi in contro interessi sui finanziamenti all'impiantistica sportiva¹⁸⁸ e il Fondo di garanzia per l'impiantistica sportiva¹⁸⁹.

¹⁸⁶ Totocalcio e altre forme di scommesse sportive e lotterie hanno, storicamente, generato entrate per lo Stato. Questi fondi, ricavati da attività di gioco regolamentate e autorizzate, erano poi destinati a sostenere economicamente l'Istituto per il Credito Sportivo contribuendo al finanziamento di progetti legati allo sviluppo e alla riqualificazione dello sport e della cultura.

¹⁸⁷ L'accesso ai finanziamenti dell'Istituto, per le Associazioni sportive dilettantistiche senza scopo di lucro, è stato previsto dall'articolo 5, comma 2-bis, del Decreto-Legge n. 91 del 24 giugno 2014, convertito con modificazioni dalla Legge n. 116 dell'11 agosto 2014. Questa normativa ha esteso la possibilità di accesso al credito dell'ICS alle associazioni e società sportive dilettantistiche senza fini di lucro, includendo quindi soggetti del settore non profit tra i beneficiari dei finanziamenti erogati per la promozione dello sport e per la realizzazione e riqualificazione di impianti sportivi.

¹⁸⁸ Articolo 5, legge 24 dicembre 1957 n. 1295.

¹⁸⁹ Istituito dalla legge 27 dicembre 2002 n. 289, articolo 90.

Questo ultimo, come si legge all'interno del sito web¹⁹⁰ dello stesso Istituto, rilascia garanzie per i finanziamenti sotto qualsiasi forma, ivi incluse garanzie, fidejussioni e altri impegni di firma:

- relativi alla costruzione, all'ampliamento, all'attrezzatura, al miglioramento o all'acquisto di impianti sportivi, ivi compresa l'acquisizione delle relative aree, da parte di società o associazioni sportive nonché di ogni altro soggetto pubblico o privato che persegua, anche indirettamente, finalità sportive;
- concessi a favore di soggetti pubblici o privati per le attività finalizzate alla promozione, all'aggiudicazione e all'organizzazione di grandi eventi internazionali in svolgimento entro il 30 giugno 2026.

La operatività del Fondo è stata ampliata negli ultimi anni, da ultimo è intervenuto il Decreto-legge n. 51 del 10 maggio 2023 e conseguentemente il Decreto del Ministro per lo sport e i giovani del 18 luglio 2023 ha approvato i nuovi criteri di gestione.

Il Fondo può essere destinato a società, associazioni sportive e altri soggetti, sia pubblici che privati, che promuovano attività sportive anche indirettamente, escludendo tuttavia gli enti pubblici territoriali. I progetti che possono formare oggetto di garanzia devono essere finanziariamente sostenibili ma privi di assistenza sotto il profilo delle garanzie. La garanzia massima concedibile è pari all'80% del totale del finanziamento¹⁹¹. La parte restante può essere coperta da ulteriori garanzie reali o personali. Il Comitato di gestione dei fondi speciali, in presenza di iniziative di alto valore sociale o per finanziamenti destinati alla promozione, assegnazione e organizzazione di grandi eventi internazionali, ha facoltà di deliberare garanzie fino al 100% del finanziamento.

I mutui sono erogati per finalità varie. L'Ente stabilisce alcune direttive relative ai documenti da fornire, a seconda delle specifiche necessità. Ad esempio, per ottenere

¹⁹⁰ <https://www.creditosportivo.it/fondi-speciali-sport/#:~:text=Il%20Fondo%20è%20utilizzato%20per,finalità%20sportiva%2C%20relativi%20a%20progetti.>

¹⁹¹ La garanzia copre un periodo di ammortamento non superiore a 25 anni. La richiesta di ammissione deve essere presentata al Fondo di Garanzia per il tramite del Credito Sportivo o di altra banca finanziatrice convenzionata, sia prima che dopo la concessione del mutuo.

un finanziamento, è necessario che il titolare possieda il terreno da almeno un decennio o per un periodo minimo pari alla durata del prestito.¹⁹²

La domanda di finanziamento deve essere compilata su carta semplice e sottoscritta dal rappresentante legale dell'organizzazione interessata al prestito. Alla richiesta, il soggetto proponente deve unire una descrizione dettagliata degli interventi previsti e specificare l'importo desiderato.¹⁹³

L'Istituto, in risposta alla richiesta di fondi, trasmette una scheda informativa al richiedente e al comitato provinciale del CONI, con l'obiettivo di permettere una verifica preliminare delle condizioni necessarie per l'accesso al credito. In seguito, qualora la commissione di valutazione delle istanze dia parere positivo, l'Istituto autorizza l'interessato ad accedere alla fase di istruttoria iniziale, inviando allo stesso tempo l'elenco dei documenti richiesti e specificando l'eventuale percentuale d'interesse da sottoporre all'approvazione del Consiglio di Amministrazione dell'Istituto.¹⁹⁴

La condizione di abbandono degli impianti sportivi è preminente nelle zone extraurbane, segnate da degrado sociale, carenza di infrastrutture pubbliche e un progressivo deterioramento di quelle esistenti. Eppure, è proprio in questi contesti che gli impianti sportivi dovrebbero assumere il ruolo di motore di rinascita sociale,

¹⁹² Oltre a dover offrire, come già detto, una garanzia che può essere personale, reale (cioè beni immobili, tra cui la stessa area di proprietà su cui sorgerà l'impianto), di fideiussione bancaria o di una compagnia di assicurazione bancaria o immobiliare o dell'ente pubblico locale che non vuole, per esempio, costruire in proprio l'impianto, ma concede la propria fideiussione ad una società sportiva.

¹⁹³ Inoltre, la domanda deve contenere: i dati personali del rappresentante legale; i dati della società; la somma richiesta, specificando l'importo, il tasso di interesse, la durata e lo scopo della richiesta di mutuo; i contatti, cioè, il numero di telefono di riferimento, il cellulare, la mail, la casella di posta elettronica certificata e il sito internet; il programma degli investimenti, cioè, la descrizione degli acquisti di terreni, di fabbricati, di attrezzature, con il totale delle somme richieste; il piano finanziario nel quale vengono specificate le disponibilità proprie, il finanziamento richiesto ed eventuali altre fonti di finanziamento; i tempi di realizzazione dell'opera con data di inizio e fine lavori e luogo dov'è ubicato l'impianto.

¹⁹⁴ In passato, dopo l'approvazione del prestito, il CONI incaricava il proprio referente provinciale responsabile degli impianti sportivi di supervisionare l'esecuzione dei lavori previsti. Con il regolamento aggiornato, l'intervento dei professionisti del CONI è previsto esclusivamente al termine dei lavori, in occasione del controllo finale. Questo giudizio, inoltre, equiparato a un collaudo, rientra tra le spese tecniche copribili dal prestito e non comporta alcun costo aggiuntivo per il beneficiario.

diventando spazi di aggregazione per i cittadini, simboli di rigenerazione del territorio e rifugi sicuri in grado di contrastare le disuguaglianze.

Consapevole di questa realtà sempre più critica, il Governo, ha istituito un Fondo, Sport e Periferie¹⁹⁵, con il fine di realizzare interventi edilizi per l'impiantistica sportiva idonei al recupero e alla riqualificazione degli impianti esistenti, individuando come linee guida quelle del potenziamento dell'agonismo, la riduzione degli squilibri economici sociali e l'aumento della sicurezza urbana.

È intervenuto lo stesso Ministro per lo Sport e i Giovani¹⁹⁶ definendo la ripartizione delle risorse del Fondo Sport e Periferie del 2024 con lo scopo di ridurre situazioni di emarginazione nonché di migliorare il contesto ambientale e l'inclusione sociale. Sono stati stanziati 102 milioni di euro di cui 37 per il finanziamento di interventi a favore di Comuni con popolazione fino a 100mila abitanti mentre i restanti 65 per il nuovo Avviso Sport e Periferie 2024, destinato ai Comuni con popolazione superiore a 100mila abitanti. Le operazioni, per l'ammissione al finanziamento, devono prioritariamente includere la riqualificazione delle strutture sportive già presenti nelle aree urbane degradate, mediante interventi di messa in sicurezza ed eliminazione degli ostacoli architettonici, oltre alla costruzione di nuove infrastrutture sportive.¹⁹⁷

3. Il partenariato pubblico-privato: il *project financing*.

3.1 Definizione e struttura del partenariato.

¹⁹⁵ Il Fondo è stato istituito dall'articolo 15 del Decreto-legge del 25 novembre 2015, n. 185, convertito con modificazioni dalla Legge del 23 gennaio 2016, n. 9,

¹⁹⁶ Con decreto del 21 maggio 2024, registrato in data 17 giugno.

¹⁹⁷ Il Ministro per lo Sport e i Giovani, Abodi, ha dichiarato, come si legge all'interno del sito web del Dipartimento per lo Sport che: "con queste misure si pone l'obiettivo di concorrere al miglioramento della qualità della vita dei cittadini e delle città, contribuendo a rendere le infrastrutture sportive pubbliche più accoglienti, sicure, accessibili, intelligenti dal punto di vista tecnologico ed energeticamente educate, perché lo sport è una straordinaria 'difesa immunitaria' che va rafforzata anche migliorandone i luoghi".

L' OCSE – Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico¹⁹⁸ definisce i partenariati pubblici – privati – PPP- come accordi contrattuali a lungo termine tra il governo e un partner privato, in base ai quali quest'ultimo presta e finanzia servizi pubblici utilizzando un capitale fisso e condividendo i rischi associati.¹⁹⁹

All'interno del nostro ordinamento, l'istituto è disciplinato dal Codice dei contratti pubblici, d. lgs. 31 marzo 2023 n. 36, il quale ha apportato importanti novità alla figura del partenariato in termini di semplificazioni e chiarezza.

Il previgente Codice del 2016 prevedeva una disciplina separata per le concessioni e per il PPP, anche in termini di posizionamento degli istituti all'interno del codice stesso, annoverando le prime nella Parte III – Contratti di concessioni- e i secondi nella Parte IV – Partenariato pubblico privato e contraente generale e altre modalità di affidamento -.²⁰⁰ Nel nuovo Codice, invece, i due istituti sono stati accorpati in unico libro – il quarto- rubricato come “Del partenariato pubblico-privato e delle concessioni.”²⁰¹

Il nuovo Codice definisce il partenariato come una operazione economica e non più come un contratto, recependo la distinzione, già espressa nel diritto comunitario, tra PPP contrattuale e PPP istituzionale²⁰². L'articolo 174 dello stesso Codice descrive i tratti caratteristici, e ricorrenti, del partenariato quali:

- L'instaurazione di un rapporto, di lunga durata, tra ente concedente e uno o più operatori economici per un fine di interesse pubblico.

¹⁹⁸ OCSE, *Principles of Public Governance of Public-Private Partnerships* - Principi di governance pubblica dei partenariati pubblico-privati-, 2012.

¹⁹⁹ Corte dei conti europea, *Partenariato Pubblico- Privato nell'UE: carenze diffuse e benefici limitati*, 2018, pp. 4. Presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, comma 2, TFUE.

²⁰⁰ Nell'apparato generale del vecchio codice, l'art. 3, lettera eee) contemplava il «contratto di partenariato pubblico privato» e l'art. 180 seguiva definendo il PPP un “contratto”.

²⁰¹ Il PPP è disciplinato nelle sue peculiarità all'art. 174 del Nuovo Codice che rinvia, per la parte residua, alla normativa dettata con riferimento alle concessioni.

²⁰² Il partenariato contrattuale ricomprende le figure della concessione, della locazione finanziaria e del contratto di disponibilità. Tale tipologia si basa su un accordo contrattuale, che definisce ruoli e responsabilità, tra un ente pubblico e un soggetto privato.

Il partenariato istituzionalizzato, invece, si realizza attraverso la creazione di un ente partecipato congiuntamente dalla parte privata e da quella pubblica. È previsto, inoltre, un obbligo di gara a doppio oggetto per l'individuazione del socio privato operativo della società mista e per l'affidamento del servizio/concessione, nel rispetto dei principi di trasparenza e libera concorrenza.

- La provenienza, dalla parte privata, delle risorse economiche necessarie per la realizzazione dell'opera, anche sulla base del rischio economico assunto.
- Il compito, per la parte privata, di gestire e realizzare l'opera, a differenza della parte pubblica, titolare di compiti di supervisione.

Il recente Codice identifica il pericolo intrinseco nelle iniziative di partenariato pubblico-privato, accogliendo l'indirizzo della Corte di Giustizia secondo cui, nelle operazioni di PPP, si configura un rapporto a tre parti - utente, soggetto privato, Stato/finanziatore- con una prevalenza del rischio legato alla fruibilità dell'infrastruttura costruita.

Fu la Commissione Europea, per prima, a definire l'istituto, all'interno del Libro Verde del 2004²⁰³, riconducendolo a: “forme di cooperazione tra le autorità pubbliche e il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio”.

Una *species* all'interno del più ampio *genus* del partenariato pubblico – privato, è rappresentata dalla finanza di progetto, o *project financing*²⁰⁴. Questa modalità di realizzazione delle opere pubbliche prevede che un progetto di investimento trovi la propria copertura finanziaria mediante i ricavi derivanti dalla gestione dell'opera una volta completata. Con il ricorso a tale istituto, uno o più operatori economici – privati- hanno la facoltà di presentare ad un ente concedente una proposta progettuale per la realizzazione di una concessione di lavori o servizi. Tale procedura, chiamata anche procedura a iniziativa privata, prevede il cosiddetto diritto di prelazione e, cioè, il diritto, a carico del proponente, ad essere preferito al miglior offerente, esercitabile entro quindici giorni dalla comunicazione di aggiudicazione della gara, a patto che lo

²⁰³ Commissione delle Comunità Europee, *Libro Verde: relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, Bruxelles, 2004.

²⁰⁴ La finanza di progetto è attualmente disciplinata dagli artt. 193, 194 e 195 del Decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36 (il c.d. nuovo Codice dei contratti pubblici).

stesso proponente garantisca l'adeguamento alle migliori condizioni offerte dall'aggiudicatario.²⁰⁵

L'inserimento del project financing nell'ordinamento legislativo italiano, originariamente denominato "processo del promotore", risale alla normativa del 18 novembre 1998, n. 415 - nota come legge Merloni-ter -, che aggiunse alla legge quadro sui lavori pubblici n. 109/1994, chiamata legge Merloni, gli articoli compresi tra il 37-bis e il 37-nonies. A seguito della modifica normativa del 1998, il Parlamento è intervenuto revisionando il meccanismo attraverso la legge 1° agosto 2002, n. 266 – cosiddetta legge Merloni-quater-²⁰⁶, con l'obiettivo di aumentarne la flessibilità per incentivare al massimo la sua diffusione e promuoverne l'utilizzo anche per progetti di dimensioni ridotte o medie.²⁰⁷

L'istituto si è successivamente evoluto con l'entrata in vigore del d.lgs. 12 aprile 2006 n.163, prima versione del Codice dei contratti pubblici.²⁰⁸

Tuttavia, tale intervento legislativo si tradusse, di fatto, in una semplice reiterazione delle disposizioni normative preesistenti. La limitata capacità innovativa che caratterizzava la versione iniziale del Codice degli appalti pubblici derivava dall'assenza di una definizione complessiva dei contratti di partenariato pubblico-privato, nei quali il project financing costituisce una delle principali modalità operative.

Questa fu introdotta dal successivo d. lgs 152/2008, che introdusse una specifica definizione al comma 15 del previgente art.3 del Codice dei contratti pubblici. Si sono susseguite ulteriori modifiche alla prima versione del Codice dei contratti pubblici come i tre decreti correttivi, quali il d.lgs. 26 gennaio 2007 n.6 - primo correttivo-, il

²⁰⁵ <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/it/il-dipe-in-tema-di-partenariato-pubblico-privato/partenariato-pubblico-privato/partenariato-pubblico-privato-e-finanza-di-progetto/>.

²⁰⁶ F. GARRI, *Project financing e performance bond*, in *Appalti, urbanistica, edilizia*, 1999, pp. 259.

²⁰⁷ R. DE NICTOLIS, *Novità in materia di lavori pubblici (L. 166/2002 e L. 190/2002)*, 2002, 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.

²⁰⁸ 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.

d.lgs. 31 luglio 2007 n.113 - secondo correttivo- e il d.lgs. 11 settembre 2008 n.152 - terzo correttivo-. In aggiunta a questi interventi strutturali, se così si può dire, 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.²⁰⁹ Tali modifiche hanno portato al quadro normativo, contenuto all'interno del d. lgs. 18 aprile 2006 n.50 – previgente Codice dei contratti pubblici-.

L'evoluzione normativa del project financing ha seguito un percorso di progressivo affinamento e adattamento alle esigenze del sistema economico e sociale, culminando prima nel d.lgs. 50/2016 e, successivamente, nel d.lgs. 36/2023, attualmente vigente come Codice dei contratti pubblici. Come illustrato in precedenza, le differenze tra le discipline previste nei due codici evidenziano l'intento di migliorare l'efficacia e la coerenza del quadro normativo, rendendo le procedure più accessibili e adeguate alle necessità sia del settore pubblico che di quello privato.

L'istituto è richiamato, in maniera corporata, anche all'interno del decreto legislativo 28 febbraio 2021 n.38. Tanto che, come risultato di un protocollo di intesa sottoscritto il 26 luglio 2023 tra Cassa Depositi e Prestiti – CDP- e il Dipartimento per la

²⁰⁹ 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: l. 166/2002 – cosiddetta l. Merloni-*quater*-, che introdusse il discusso diritto di prelazione; l. 62/2005 – cosiddetta legge comunitaria del 2004-; d.lgs. 163/2006, che ha introdotto la prima versione del Codice dei contratti pubblici; d.lgs. 113/2007 - cosiddetto secondo correttivo-, che ha proceduto ad eliminare il diritto di prelazione; d.lgs. 152/2008 - cosiddetto terzo correttivo-, che ha rivoluzionato integralmente il procedimento di aggiudicazione delle gare aventi ad oggetto la finanza di progetto e rintrodotto il diritto di prelazione in specifici ambiti di gara; 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; 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; 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; l. 221/2012, che ha modificato il comma 4 dell'allora art. 157 del Codice; 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; 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*.

programmazione e il coordinamento della politica economica – DIPE-, è nata una guida per l'utilizzo del Partenariato pubblico privato come strumento di accelerazione degli investimenti e gestione efficiente degli impianti sportivi. Il manuale, redatto dal MEF in collaborazione con l'ICS e Sport e Salute S.p.A., ha l'obiettivo di fornire indicazioni chiare per l'applicazione del PPP, considerato un'opportunità di sviluppo grazie alla sinergia tra gli interessi pubblici e le competenze, oltre alle risorse, del settore privato, nel contesto dell'impiantistica sportiva.²¹⁰

Ciò è dovuto sia ai tratti caratteristici propri del partenariato sia alle dinamiche che sono solite instaurarsi all'interno del settore dell'impiantistica sportiva. Con il ricorso al partenariato si assicura una migliore allocazione dei rischi a livello contrattuale, essendo posti a carico del soggetto – quello privato- più capace di gestirli.²¹¹ Inoltre, si registra un miglioramento della qualità progettuale; nell'impiantistica sportiva la fase della gestione assume particolare rilevanza data la funzione sociale, della infrastruttura, a favore dei cittadini. L'integrazione tra le fasi di ideazione, esecuzione e amministrazione, caratteristica dei progetti sviluppati in collaborazione, può permettere un incremento complessivo nella qualità di esecuzione e gestione dell'iniziativa grazie alle sinergie positive tra la fase di progettazione e costruzione dell'opera e quella di gestione e cura.²¹² Infine, l'utilizzo di fondi privati permette di alleggerire il bilancio dell'ente pubblico dai costi legati all'investimento e alla gestione delle infrastrutture. Nei contratti di partenariato, le spese gestionali vengono trasferite agli utenti, diversamente dagli appalti tradizionali, dove l'amministrazione pubblica, oltre a finanziare l'opera inizialmente, si fa carico anche delle successive spese di gestione con risorse proprie.

²¹⁰https://www.cdp.it/sitointernet/page/it/firmato_protocollo_dintesa_tra_dipe_e_cdp_su_partenariato_publico_privato_e_investimenti_publici?contentId=PRG44267.

²¹¹ Ciò assume grande rilievo nel settore degli impianti sportivi, il quale, spesso, è caratterizzato dalle opere cosiddette tiepide – dove i ricavi da utenza non sono sufficienti a ripagare per intero le risorse impiegate per la loro realizzazione- o fredde – progetti dove i ricavi per ripagare le risorse impiegate per la loro realizzazione provengono dai pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione-.

²¹² Questa è la fase dove sia il soggetto privato che l'ente pubblico analizzano le proprie necessità e competenze. In particolare, un'analisi accurata da parte del soggetto privato riduce il rischio che sollevi obiezioni durante la fase gestionale riguardo a elementi non chiariti del contratto, che potrebbero giustificare una richiesta di riequilibrio.

I consistenti vincoli di spesa imposti dalle istituzioni comunitarie, che si riflettono sulla capacità di spesa degli enti locali proprietari delle infrastrutture, impongono al nostro ordinamento di regolare il settore tramite criteri e metodi diversi dal classico contratto di appalto pubblico, al fine di favorire l'impiego di risorse private per l'esecuzione delle opere. Risulta, dunque, fondamentale il ricorso al partenariato pubblico privato; strumento che permette, anche, una applicazione più incisiva del principio di sussidiarietà orizzontale.²¹³

Tuttavia, l'attrazione di capitali privati richiede necessariamente il rispetto di alcune condizioni imprescindibili. Innanzitutto, la funzione ed il ruolo della pubblica amministrazione, la quale deve fare propria la visione imprenditoriale, subordinata e necessaria, al processo di realizzazione di un'opera complessa quale l'impianto sportivo. Inoltre, è fondamentale un quadro normativo snello che possa permettere di contrastare in modo efficace possibili eventi patologici che potrebbero ostacolare la realizzazione del progetto. È in questa cornice di riferimento che si inserisce la finanza di progetto, idonea a far convergere gli interessi, spesso, confliggenti tra pubblica amministrazione e operatore privato.

Lo schema della finanza di progetto è incentrato sul trasferimento del cosiddetto rischio imprenditoriale ad una moltitudine di soggetti, che come già detto sono diversi dal soggetto pubblico. Tale processo avviene tramite un insieme di rapporti negoziali che, dipendenti tra loro, sono necessari per l'iniziativa imprenditoriale.²¹⁴ È proprio questo aspetto che ha portato la finanza di progetto a risultare sempre più appetibile per le pubbliche amministrazioni, le quali sono attratte anche dal raggiungimento, in chiave pubblicistica, di un duplice risultato: una minimizzazione della spesa pubblica per le opere pubbliche e una maggiore efficienza delle stesse grazie alle competenze e

²¹³ 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.

²¹⁴ G. L. PIETRANTONIO, *Il project financing pubblico quale strumento metodologico per l'edificazione di nuovi impianti calcistici? Profili, scenari e prospettive.*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2021, pp. 860.

alle capacità del privato.²¹⁵ La finanza di progetto costituisce, dunque, un chiaro strumento operativo per attuare la cosiddetta amministrazione di risultati.²¹⁶

Nonostante le numerose questioni legali connesse all'utilizzo delle formule riconducibili al partenariato pubblico-privato, è opportuno sottolineare che la "richiesta" di collaborazioni con soggetti privati da parte delle amministrazioni locali, finalizzata al finanziamento, alla costruzione e alla gestione di opere pubbliche, ha mostrato negli ultimi anni una crescita costante.

Nel più ampio contesto del PPP, il project financing emerge come lo strumento che, almeno teoricamente, si presta meglio alla realizzazione di infrastrutture complesse come stadi polifunzionali. Come già osservato in altri Stati europei e, in Italia, per strutture come ospedali, parcheggi e tratte autostradali, è attraverso il project financing pubblico che i capitali privati potrebbero essere indirizzati verso il settore delle infrastrutture pubbliche.

3.2 Crowdfunding e sviluppo sostenibile: il caso "GreenFoot".

Negli ultimi decenni, l'utilizzo del PPP come strumento per intervenire sull'impiantistica sportiva ha permesso di affrontare – almeno in parte – le storiche difficoltà legate al finanziamento delle opere pubbliche, specialmente quelle sportive. Come accennato nel paragrafo precedente, questa soluzione è diventata sempre più diffusa.²¹⁷

²¹⁵ È in questo contesto che gli interessi contrapposti delle parti convergono. Da parte della pubblica amministrazione, prevale l'interesse a realizzare e gestire l'opera con il minor impatto economico, mentre, dal lato del soggetto privato, l'interesse è principalmente orientato a garantire un ritorno economico attraverso la gestione dell'opera per conto della pubblica amministrazione.

²¹⁶ Con il termine "amministrazione di risultati" si intende un modello innovativo di azione amministrativa che nel perseguimento di un interesse generale valuta anche la possibilità privatistica per il raggiungimento dello scopo pubblicistico.

²¹⁷ S. FIDANZIA- A. GIGLIOLA, *Il Project financing per gli impianti sportivi alla luce delle linee guida dell'autorità nazionale anticorruzione (ANAC) del 23 settembre 2015*, in *Riv. dir. sport.*, 2015, pp. 3.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38, il Legislatore ha recentemente riorganizzato la disciplina, dando attuazione all'art. 7 della legge 8 agosto 2019, n. 86.

Tra le novità più significative spiccano le disposizioni previste dall'art. 4, volte a favorire la concentrazione, la velocizzazione e la semplificazione delle procedure amministrative²¹⁸, che hanno introdotto rilevanti alleggerimenti al procedimento speciale per gli impianti di grande dimensione.

La nuova disciplina ruota intorno alla figura del promotore del progetto e al “documento di fattibilità delle alternative progettuali”, documento che si configura essenzialmente come un progetto di fattibilità tecnica ed economica, predisposto dal promotore privato e corredato da un piano economico-finanziario, volto a identificare, tra le varie opzioni, quella che garantisca il miglior rapporto costi-benefici per la comunità.

Risulta, quindi, evidente come le modifiche legislative siano strettamente connesse al PPP configurandosi come interventi finalizzati a promuoverne un utilizzo più esteso e incisivo. La nuova disciplina, infatti, ruota intorno a questo strumento, potenziandone l'attrattività e l'efficacia attraverso misure che semplificano i processi e ne agevolano l'applicazione, rendendolo un elemento centrale nella pianificazione e realizzazione degli impianti sportivi.

Un caso emblematico è rappresentato dal progetto denominato “GREENFOOT” - GRGreen power and Energy Efficiency iNvestments community-Financed for fOOTball buildings – finanziato e selezionato nel 2020 dall'Unione Europea e coordinato dal dipartimento di Energia dell'Università Giovanni Keplero di Linz, Austria, erogando risorse per circa 1,5 milioni di Euro.²¹⁹

Come si legge all'interno del sito, il progetto è volto ad elaborare e attuare un piano di finanziamento comunitario per la ristrutturazione di stadi di calcio, centri sportivi di

²¹⁸ Il d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38 ha pertanto modificato la normativa innovando così la disciplina prevista dall'art. 1, commi 304 e 305, della l. 27 dicembre 2013, n. 147 e dall'art. 62 del d.l. 24 aprile 2017, n. 50.

²¹⁹ Per maggiori informazioni sul progetto vd. <https://cordis.europa.eu/project/id/893858>.

allenamento e sedi di club sportivi con misure di efficienza energetica ed energia rinnovabile. Il progetto mira a realizzare interventi di miglioramento dell'efficienza energetica negli stadi di calcio europei, attraverso il coinvolgimento diretto dei tifosi delle squadre interessate nel finanziamento collettivo. Tale finanziamento verrebbe raccolto tramite lo strumento del *crowdfunding*²²⁰, nello specifico nella modalità del cosiddetto *lending crowdfunding*²²¹, utilizzando piattaforme digitali appositamente dedicate²²². È questo il *concept*, e la novità che porta con sé GREENFOOT; finanziare le ristrutturazioni di edifici sportivi e impianti con schemi di *crowdfunding* che spingono i cittadini europei a diventare partecipanti attivi nella transizione energetica attraverso l'amore per lo sport.

Con riferimento alle modalità di intervento da adottare, il documento esplicativo include un elenco di molteplici opzioni operative, con particolare focus non solo sulle strategie per diminuire gli utilizzi, ma anche sui metodi per generare energia sostenibile -fotovoltaico, eolico, biomasse, geotermia-.²²³ Come indicato in precedenza, sotto il profilo del sostegno economico, l'iniziativa mira a coinvolgere attivamente le comunità legate allo sport tramite il *crowdfunding*, offrendo ai partecipanti l'opportunità di contribuire finanziariamente ai progetti di

²²⁰ La Commissione Europea definisce il crowdfunding come: "(...) una forma di finanziamento alternativa emergente che collega coloro che possono dare, prestare o investire denaro direttamente con coloro che hanno bisogno di finanziamenti per un progetto specifico. Si riferisce solitamente a inviti pubblici online per contribuire al finanziamento di progetti specifici (...) (...)"; Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai prestatori europei di servizi di crowdfunding (ECSP), 2018.

²²¹ Il *lending crowdfunding* è una forma di finanziamento collettivo che si basa su un principio semplice: un gruppo di persone presta denaro a un progetto, a un'impresa o a un individuo tramite piattaforme digitali, con la prospettiva di essere rimborsato con l'aggiunta di un interesse. A differenza di altre forme di crowdfunding, come quello basato su ricompense o sulla partecipazione al capitale sociale -*equity crowdfunding*-, il *lending* si configura come un vero e proprio prestito. Secondo alcuni questo tipo di crowdfunding rientrerebbe nella fattispecie nell'appalto di servizio, mentre in Francia la riconducono al contratto di consulenza.

²²² G. PASSARELLI, *Il crowdfunding: un assist per lo sport*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, 2022, pp.2100.

²²³ Il documento menziona anche dettagli tecnici e parametri di progettazione, condizioni per l'attuazione e l'analisi di prestazioni energetiche, risparmi sui costi e adattabilità ai programmi di finanziamento collettivo.

ristrutturazione via via definiti. A coloro che aderiscono, viene riconosciuto un vantaggio economico o altri tipi di benefici, come ad esempio premi connessi al mondo del calcio - accesso a zone esclusive durante gli eventi sportivi, riduzioni sui costi degli abbonamenti o altre offerte speciali-. Il meccanismo del *crowdfunding*, come adottato nel progetto Greenfoot, rappresenta un'innovativa declinazione del partenariato pubblico-privato, in cui il settore pubblico e quello privato collaborano per modernizzare e rendere sostenibili gli impianti sportivi. Questo modello si distingue per il coinvolgimento diretto delle comunità attraverso il finanziamento collettivo, che diventa il cuore del progetto.

Da un lato, il settore pubblico gioca un ruolo fondamentale mettendo a disposizione la materia prima: gli impianti sportivi, spesso di proprietà pubblica.²²⁴ Mentre la visione manageriale e imprenditoriale, nonché il capitale, proviene dal settore privato. Il *crowdfunding* permette di mobilitare risorse economiche direttamente dalla comunità, coinvolgendo cittadini, tifosi e aziende interessati a migliorare gli impianti.²²⁵

Questo modello di collaborazione va oltre il PPP tradizionale, poiché combina la partecipazione comunitaria con la gestione delle risorse pubbliche. Il settore pubblico garantisce che gli interventi mantengano il carattere pubblico delle infrastrutture, mentre il settore privato, attraverso il coinvolgimento diretto dei cittadini, apporta innovazione e fondi. In questo modo, Greenfoot riesce a coniugare sostenibilità, efficienza economica e partecipazione sociale, offrendo una soluzione concreta per affrontare le sfide legate alla transizione energetica negli impianti sportivi.

Il progetto, dunque, intende fare leva, da un lato, sul legame identitario della comunità sportiva locale e sull'interesse degli utenti al miglioramento delle strutture utilizzate con regolarità, indipendentemente dal fatto che si tratti di sedi per eventi

²²⁴ Questi edifici rappresentano risorse preziose ma datate, che necessitano di interventi per migliorare l'efficienza energetica e integrare fonti rinnovabili. Il pubblico non solo facilita l'accesso alle strutture, ma fornisce anche un quadro normativo e operativo che consente di attuare i progetti di riqualificazione. Tuttavia, non è il promotore principale della visione imprenditoriale del progetto.

²²⁵ Il crowdfunding non è solo un mezzo per raccogliere fondi, ma anche un modo per creare un legame più profondo tra la comunità e le infrastrutture sportive. I sostenitori che partecipano economicamente ricevono in cambio vantaggi tangibili, come sconti su abbonamenti, accessi privilegiati durante gli eventi o altre forme di riconoscimento legate al mondo sportivo.

professionistici di rilievo nazionale o internazionale, o di impianti pensati per un uso locale e/o amatoriale. Dall'altro lato, mira a sfruttare l'aumento della consapevolezza collettiva sul tema della sostenibilità e della diminuzione dei consumi energetici.²²⁶

Secondo le stime fornite dagli ideatori dell'iniziativa, gli interventi previsti nell'ambito del progetto GreenFoot porteranno a un risparmio annuale di energia primaria pari a 275 GWh e a una riduzione di circa 158 milioni di euro all'anno nei costi legati al consumo energetico finale.²²⁷

In un periodo in cui lo sviluppo sostenibile è diventato uno dei temi di maggiore rilevanza globale, Greenfoot offre un esempio pratico di come il settore sportivo possa contribuire a un futuro più verde, riducendo i consumi energetici e promuovendo l'uso di energie rinnovabili; tuttavia, questo progetto non è stato il primo mattoncino messo dal mondo sportivo a sostegno della sostenibilità ambientale.

Il grande tema di uno sviluppo sostenibile e dell'efficienza energetica ha portato, durante gli anni, all'approvazione di convenzioni internazionali²²⁸ in materia di cambiamenti climatici. Ovviamente ciò ha prodotto effetti concreti nel mondo dello sport, a partire soprattutto dai Giochi Olimpici svolti nel 2012 a Londra, riconosciuti come il punto di svolta nel rapporto tra manifestazioni sportive e rispetto dell'ambiente.²²⁹

La portata innovativa, tuttavia, è da ridimensionare se si tiene conto che già nel 2007, con la pubblicazione del *Libro Bianco sullo Sport* da parte della Commissione Europea²³⁰, l'esecutivo comunitario aveva affermato che "(...) [si] richiede una

²²⁶ Tema divenuto sempre più rilevante negli ultimi decenni, acquistando particolare sensibilità a seguito dell'inizio del conflitto russo-ucraino e del conseguente aggravarsi della crisi energetica globale.

²²⁷ G. L. PIETRANTONIO, *Il project financing pubblico quale strumento metodologico per l'edificazione di nuovi impianti calcistici? Profili, scenari e prospettive.*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2021, pp. 839.

²²⁸ Dapprima nella Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici del 1994 (UNF- CCC) F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità economica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1, 2022.; nonché, successivamente, tramite le periodiche Conferenze delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (cosiddette "COP"), aggiornando la Convenzione Quadro sino a renderne vincolanti i principi – in origine soltanto obiettivi programmatici – con l'adozione del Protocollo di Kyoto nel 1997; S. ALAIMO, *Protocollo di Kyoto*, Firenze, 2005.

²²⁹ G. PROIETTO, *Sostenibilità e digitalizzazione e per le infrastrutture sportive: il caso "GreenFoot"*, in *Il nuovo diritto delle società*, 2022, pp. 2109.

²³⁰ Libro bianco sullo sport, Bruxelles, 11 luglio 2007, COM (2007) 391 definitivo.

gestione ecologicamente razionale, che risulti adeguata fra l'altro a gestire gli appalti verdi, le emissioni di gas a effetto serra, l'efficienza energetica, l'eliminazione dei rifiuti e il trattamento dell'acqua e dei suoli (...)” e motivata da questa convinzione, la Commissione Europea si è quindi dedicata a stabilire un dialogo con le principali organizzazioni sportive a livello internazionale ed europeo, oltre a coinvolgere altri attori rilevanti, come i responsabili politici, le piccole e medie imprese, e le comunità locali.

Questo orientamento è stato successivamente confermato anche nei Piani di Lavoro dell'Unione Europea per lo Sport, introdotti dal Consiglio dell'Unione Europea a partire dal 2011²³¹. In questi documenti, il legame tra sostenibilità e sport ha assunto un ruolo più ampio e differente rispetto alla visione tradizionale, che considerava il mondo sportivo esclusivamente come un settore da orientare verso un maggiore rispetto per l'ambiente.

Il nuovo impulso è stato rapidamente accolto anche dal Comitato Olimpico Internazionale -CIO-, che nel 2014 ha integrato lo sviluppo sostenibile tra gli obiettivi dell'Agenda Olimpica 2020. Successivamente, nell'aggiornamento del marzo 2021, ha riaffermato l'importanza centrale del legame tra sport e sviluppo sostenibile nell'agenda olimpica. Per quanto riguarda l'Italia, pur rimanendo guidata dalle crescenti direttive europee, è importante notare che, dopo la prima significativa iniziativa di incentivazione del fotovoltaico, rappresentata dai cosiddetti Conti Energia²³², sono aumentate anche le politiche a supporto dell'efficienza energetica degli edifici. Queste misure sono culminate con l'introduzione del "Superbonus 110%"²³³ a partire dal 2020, che, a seguito dell'emergenza sanitaria, ha avuto un ruolo fondamentale nel rilancio economico durante la fase di recupero post-pandemia,

²³¹ Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sul piano di lavoro dell'Unione europea per lo sport, 10 gennaio 2021-30 giugno 2024.

²³² Il conto energia, programma di origine europeo, è un programma di incentivazione per la produzione rinnovabile da fonte fotovoltaica introdotto con il d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387.

²³³ La normativa sul c.d. "Superbonus 110%" è stata introdotta con d.l. 19 maggio 2020, n. 34.

producendo risultati rilevanti sia nell'ottimizzazione del patrimonio edilizio nazionale, sia nel generare un significativo indotto.²³⁴

Nonostante il legislatore abbia cercato di stimolare gli investimenti nel settore già da oltre dieci anni, semplificando e incentivando l'uso del partenariato pubblico-privato e dei procedimenti speciali per le grandi strutture sportive, tali interventi non hanno portato a un rinnovamento significativo delle infrastrutture nazionali né a una riduzione apprezzabile dei consumi energetici degli impianti sportivi. In questo contesto, nuovi modelli di finanziamento, come il *crowdfunding*, che sono attualmente ancora in fase iniziale, potrebbero aprire nuove prospettive per il settore. Tuttavia, ciò avverrebbe solo se integrati efficacemente nel quadro del partenariato pubblico-privato, che rappresenta uno strumento concreto per le amministrazioni locali, dimostrando di essere funzionale quando consente al settore privato di prendere l'iniziativa e definire gli aspetti tecnici.²³⁵

In questo scenario, gli strumenti contrattuali come i contratti per le prestazioni energetiche -*energy performance contract*-, nelle loro diverse varianti²³⁶, sembrano rispondere in modo particolarmente efficace alle differenti necessità che i piani economico-finanziari dei progetti e i vari modelli di gestione degli impianti sportivi potrebbero presentare in termini di ottimizzazione e miglioramento delle performance energetiche degli edifici.²³⁷

²³⁴ Sul punto, vd. Primo Bilancio Sociale e Ambientale del Superbonus 110%, reperibile al sito <https://www.nomisma.it/primo-bilancio-sociale-e-ambientale-del-superbonus-110/>.

²³⁵ In effetti, esempi di combinazioni di crowdfunding e PPP sono già emersi in Italia, con esiti positivi, creando un precedente che lascia sperare in un ampliamento di questo strumento anche nel campo sportivo, dove l'interesse del pubblico e l'attenzione mediatica di alcune discipline potrebbero fornire un forte incentivo.

²³⁶ Nella prassi contrattuale si distingue tra (i) contratto a risparmi garantiti - *guaranteed savings*- e (ii) il contratto cosiddette a risparmi condivisi - *shared saving*-. Nella prassi, tuttavia, i due modelli mostrano tuttavia una vasta gamma di sfaccettature e declinazioni. Per maggiori approfondimenti vedi. L. PAROLA- T. ARNONI- S. GRANATA, *I Contratti di Efficienza Energetica. Profili Regolamentari e Prassi*, in *Contratti*, 5, 2015, 517.

²³⁷ In tal senso, certamente potrà giovare l'esperienza – ormai sempre più consolidata sul piano nazionale – che le Pubbliche Amministrazioni stanno maturando negli interventi di efficientamento energetico del patrimonio residenziale pubblico, eseguite con le modalità del PPP e la disciplina prevista dal Codice Appalti.

Tuttavia, osservando il panorama nazionale italiano, si riscontrano esempi concreti di integrazione tra *crowdfunding* e partenariato pubblico-privato, che hanno dato origine a iniziative di successo. Questi casi offrono prospettive incoraggianti per l'adozione di tali strumenti anche nel settore sportivo, dove il coinvolgimento attivo della comunità e la visibilità mediatica di alcune discipline sembrano rappresentare leve strategiche per ottenere risposte significative. Vi sono esempi portati avanti dal Comune di Bologna²³⁸ o quello di Milano²³⁹ i quali hanno dato vita a diversi progetti di recupero di aree cittadine e altre iniziative che hanno raggiunto la soglia di finanziamento definita per poi essere concretizzate in interventi a beneficio della collettività.

4. Le collaborazioni tra P.A. e realtà dilettantistiche.

4.1 Procedure e affinità con gli strumenti del Terzo Settore.

L'approccio innovativo portato avanti dalla riforma dello sport non si limita unicamente alla razionalizzazione delle procedure esistenti, per la realizzazione di nuovi impianti sportivi, come precedentemente esposto; grazie alla disposizione dell'art. 5, del già citato d. lgs. 38/2021, viene conferita agli organismi sportivi la

²³⁸ Tramite l'iniziativa chiamata "un passo per san luca" il Comune di Bologna si è reso artefice di un progetto di crowdfunding civico dedicato alla raccolta fondi per il restauro del portico più lungo al mondo. Ma è anche un modo – come si legge all'interno del sito del progetto, <https://www.unpassopersanluca.it/il-progetto.html> - per dare a tutti la possibilità di contribuire, di fare del portico di San Luca un luogo al centro della vita sociale e culturale della città. Un passo per San Luca è promosso dal Comune di Bologna e dal Comitato per il restauro del Portico di San Luca, ed è reso possibile grazie alla collaborazione con GINGER - Gestione Idee Nuove e Geniali in Emilia-Romagna, realtà attiva nella promozione e realizzazione di progetti di crowdfunding con un forte legame con il territorio.

²³⁹ Il Comune di Milano ha lanciato, negli ultimi mesi, un progetto denominato "crowdfunding civico 2024 2025". Il nuovo bando è dedicato alle "alleanze di quartiere", che come si legge all'interno del sito, - <https://economiealavoro.comune.milano.it/progetti/crowdfunding-civico-2024-alleanze-di-quartiere> - è volto a favorire la nascita o lo sviluppo di alleanze tra operatori economici e sociali per valorizzare il tessuto economico locale, sostenere l'economia di prossimità e prendersi cura del contesto urbano. Le alleanze hanno il fine, tra le altre cose, di rivitalizzare una strada, una piazza, un quartiere e combattere la desertificazione commerciale; recuperare o valorizzare filiere e vocazioni commerciali e produttive locali; migliorare la sostenibilità sociale e ambientale, la vivibilità e la fruibilità di una parte di città. Il bando è rivolto a Micro, Piccole e Medie Imprese, enti del Terzo Settore o altri soggetti non profit purché iscritti al R.E.A, da soli o in forma aggregata.

facoltà di assumere un ruolo attivo nell'adeguamento delle infrastrutture nei territori di loro competenza. Analizzando nel dettaglio, questa norma rappresenta un riconoscimento significativo da parte del legislatore del ruolo di interesse pubblico svolto dalle associazioni e società sportive dilettantistiche per il miglioramento delle strutture e delle aree di rilevanza collettiva, nonché per la diffusione dei principi sociali legati allo sport, con effetti rilevanti anche in ambito di salvaguardia della salute.

Infatti, con un piano iniziale corredato da uno studio di fattibilità economico-finanziaria per il recupero, il miglioramento e l'ammodernamento e per la successiva gestione, l'amministrazione locale competente può concedere direttamente la gestione senza oneri dell'infrastruttura all'organismo sportivo per un periodo proporzionale al valore dell'opera e comunque non inferiore a cinque anni.

È chiaro che l'opzione della gratuità dell'accordo costituisca un evidente segnale dell'approccio proattivo del legislatore verso la gestione delle strutture sportive da parte delle organizzazioni dilettantistiche, approccio che viene evidenziato attraverso un confronto con quanto previsto per gli enti del Terzo Settore nell'art. 56 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117²⁴⁰, considerando che l'art. 5 dello stesso decreto, al comma 1, lettera t), include l'organizzazione e la conduzione di attività sportive dilettantistiche. Il Codice del Terzo Settore prevede una modalità di collaborazione definibile come "convenzionamento diretto" tra l'amministrazione pubblica, le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale registrate da almeno sei mesi nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore. In sostanza, si tratta di un meccanismo applicabile quando gli enti incaricati offrono attività o servizi di utilità generale a favore di terzi e quando per l'amministrazione pubblica²⁴¹ risulta più conveniente

²⁴⁰ Il d. lgs. 3 luglio 2017 n. 117 è il Codice del Terzo Settore, il quale ha ridefinito il panorama delle organizzazioni non profit in Italia, riconoscendone il ruolo centrale nel promuovere il benessere collettivo e la coesione sociale. Questo testo normativo offre un quadro organico e uniforme per regolamentare enti che, senza scopo di lucro, operano per finalità di interesse generale in ambiti come l'assistenza sociale, l'istruzione, la cultura, l'ambiente e lo sport dilettantistico. Tra le novità più significative del Codice, c'è l'istituzione del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), un sistema digitale che garantisce maggiore trasparenza e permette di identificare gli enti che rispettano i requisiti previsti.

²⁴¹ Di particolare rilievo sul punto è la pronuncia della Corte costituzionale espressasi su diversi istituti riformati dal nuovo Codice del Terzo settore e nell'occasione anche sul fondamento e sulla natura di

avvalersi del supporto delle organizzazioni del Terzo Settore rispetto all'utilizzo delle risorse del mercato.²⁴²

L'elemento centrale di questa modalità risiede nel fatto che, grazie al riconoscimento della collaborazione tra soggetti pubblici e organizzazioni del Terzo Settore, viene esclusa l'applicazione di una procedura competitiva di gara pubblica per l'assegnazione di strutture destinate all'erogazione di servizi affidati a operatori privati.²⁴³

In aggiunta a questa specifica forma di collaborazione tra amministrazioni pubbliche e soggetti privati con finalità solidali, l'art. 55, comma 3, del d.lgs. 117/2017 ha confermato la possibilità di avviare percorsi di co-progettazione²⁴⁴, intesi come

questa particolare area di azione dei privati, così investendo anche il tema dei rapporti di collaborazione con la P.A. C. Cost. 26 giugno 2020, n. 131, in *Regioni*, 2020, 5, pp. 1184-1196, con nota di E. ROSSI, Il fondamento del terzo settore è nella costituzione. prime osservazioni sulla sent. n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, che riprendendo la Consulta specifica: "E ciò ha come conseguenza che anche il diritto del Terzo settore ha fondamento costituzionale, in quanto è dotato di una logica autonoma e di una sistematica sua propria essendo chiamato a regolare relazioni improntate ad una logica diversa da quella del mercato e da quella propria dei poteri pubblici".

²⁴² Se sull'inquadramento dell'attività degli enti del Terzo settore rivolte alla collettività non vi sono dubbi, sul significato di "regime più favorevole rispetto alle condizioni di mercato" la giurisprudenza ha specificato che non deve essere assimilato alla "mera convenienza economica", ma è riferito al calcolo dei maggiori benefici per la collettività con l'erogazione di un servizio parametrando ai principi di universalità, solidarietà, accessibilità, efficienza, economicità e adeguatezza. Cfr. TAR Campania, sez. V, 1 aprile 2021, n. 2227.

²⁴³ Per un approfondimento in ambito sportivo si v. A. SANTUARI, *Gli enti sportivi dilettantistici – Esd - e i rapporti giuridici di collaborazione con gli enti pubblici alla luce del codice del terzo settore e della riforma dello sport*, in *Dir. dello sport*, 2021, pp.17-20. Sul sistema di convenzionamento e sulla descrizione di co-programmazione e co-progettazione si v. A. GUALDANI, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *federalismi.it*, 2021, 21, pp. 113-135; S. MONZANI, *Le nuove dinamiche competitive nell'affidamento dei servizi sociali*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, pp. 1140-1156. Per l'inquadramento generale, anche se nella normativa previgente, si v. P. DE ANGELIS, *I sistemi di affidamento dei servizi, in Terzo settore e servizi socio-sanitari: tra gare pubbliche e accreditamento*, a cura di C. BOTTARI, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 55-88.

²⁴⁴ La tecnica della co-progettazione era già prevista dal d.P.C.M. 30 marzo 2001 per la sintesi delle istanze dei soggetti non profit e la P.A., instaurandosi come dinamica collaborativa che, in forza di linee di indirizzo impartite dalle Regioni può essere utilizzata per la definizione di interventi emergenziali, o comunque non "standard", alla luce dei nuovi bisogni della società civile, che le associazioni a vocazione solidaristica sono per antonomasia in grado di intercettare meglio rispetto all'amministrazione. Per l'aggiornata definizione è utile richiamare la Relazione illustrativa del Governo sullo schema del d.lgs. 117/2017, nella parte in cui chiarisce che "Anche la coprogettazione viene individuata dal legislatore come strumento ordinario di esercizio dell'azione amministrativa, non più limitato ad interventi innovativi e sperimentali, attraverso il quale si realizzano forme di collaborazione pubblico/privato [...]". In proposito la già citata sentenza della C. Cost. 131/2020 ha definito l'istituto come modello che "non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte

processi finalizzati alla definizione e, se necessario, alla realizzazione di progetti specifici di servizio o interventi mirati a rispondere a bisogni individuati. Tali attività devono essere sviluppate nell'ambito di quanto stabilito durante la fase di programmazione congiunta, nel pieno rispetto dei principi sanciti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.²⁴⁵

Gli organismi con vocazione sociale possono, pertanto, ricoprire una funzione chiave nel processo di collaborazione che conduce l'amministrazione a decidere di affidare la gestione di una struttura sportiva a un soggetto operante nel settore, anche nel caso in cui tale soggetto coincida con l'ente che ha supportato l'amministrazione nella definizione degli obiettivi e degli aspetti operativi del processo decisionale.²⁴⁶

pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico". Per un'attuale ed esaustiva analisi sul tema si rinvia a E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli, 2021. Più in dettaglio riguardo agli organismi sportivi, Cfr. A. SANTUARI, *Gli enti sportivi dilettantistici (ESD) e i rapporti giuridici di collaborazione con gli enti pubblici alla luce del codice del terzo settore e della riforma dello sport*, in *Diritto dello Sport*, 2021, pp.18.

²⁴⁵ Ai sensi dell'art. 55 del d.lgs. 117/2017, "La co-programmazione è finalizzata all'individuazione, da parte della pubblica amministrazione procedente, dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili". Sul punto la C. Cost. 131/2020 ha specificato che la ragione di tale disposizione risiede nel fatto che gli enti del Terzo settore "costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, [...] in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi (altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico), sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno". La disposizione avallata dalla Consulta introduce un fondamento di rango primario e la piena legittimazione delle esperienze, anche informali, attivate dagli enti nella costruzione di tavoli di lavoro e di percorsi di partecipazione, ferma restando l'esperienza - con specifico riguardo ai servizi sociali - della pianificazione sociale di zona, variamente denominata, regolata e declinata a livello territoriale.

²⁴⁶ In tal senso sono state emanate ai sensi del d.m. Lavoro e Politiche Sociali, del 31 marzo 2021, n. 72, le Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n.117/2017, che hanno la finalità di supportare gli enti pubblici nella concreta applicazione delle tecniche di co-progettazione e co-programmazione, senza pretesa di esaustività e quindi lasciando facoltà alle singole amministrazioni di condividere con gli enti il percorso più adeguato, appunto in un'ottica di semplificazione e non di inserimento di nuove procedure e vincoli che si porrebbero in contrasto con le indicazioni della direttiva n. 24/2014/UE, nonché in base al principio di autonomia organizzativa e regolamentare degli enti pubblici. In tal senso si ritiene che ogni amministrazione abbia la sensibilità migliore sul proprio territorio, potendo avere un dialogo diretto con gli enti, ben potendo creare delle proprie indicazioni per supportare quest'ultimi. In proposito si v. le linee guida per i Profili

All'ente sportivo viene, quindi, offerta l'opportunità di diventare gestore di una struttura, operando in due ambiti distinti, che pur presentando alcune analogie, richiedono una serie di considerazioni approfondite da fare prima di decidere se adottare la struttura giuridica della legge 289/2002 o quella prevista dal d.lgs. 117/2017. Tali considerazioni devono essere adattate alla realtà concreta dell'ente, tenendo conto di un confronto tra i regimi fiscali e le specificità locali, e non solo in funzione della migliore procedura per l'assegnazione.

Ad esempio, uno dei benefici derivanti dalla scelta di acquisire la qualifica di ente del Terzo Settore è che, dopo un percorso condiviso con l'amministrazione, prima nella fase di programmazione congiunta e poi in quella di progettazione congiunta, quest'ultima incontrerebbe maggiori difficoltà a rivedere completamente gli accordi già stabiliti con l'ente partner. Al contrario, tale ripensamento risulta più semplice quando gli accordi non sono formalizzati, ma basati su scambi informali con le associazioni.

D'altro canto, la scelta delle procedure previste dal d.lgs. 117/2017 impone agli enti e all'amministrazione di condividere ogni decisione attraverso una gara pubblica, rendendo di fatto più difficili eventuali modifiche, anche di poco conto, ai piani d'azione iniziali. Al contrario, ricorrendo allo strumento del project financing, l'ente sportivo diventa il responsabile dell'incarico per i lavori di rinnovamento e ristrutturazione nei confronti dei soggetti terzi, ottenendo così una maggiore autonomia operativa, come ad esempio nella selezione delle imprese incaricate.

Ritornando all'art. 5 del d.lgs. 38/2021, che prevede l'affidamento diretto della gestione gratuita di una struttura a enti dilettantistici, va sottolineato come, ad oggi, tale norma sembri rappresentare un semplice riconoscimento del valore sociale dello sport, senza che se ne possa dedurre una sua applicazione rigida. Come per l'art. 6

procedurali e gestionali delle attività di co-progettazione approvate dalla Giunta comunale di Bologna il 23 febbraio 2021. Per una proposta applicativa concreta, anche se intervenuta prima delle linee guida si v. L. GALLO, *Costruzione di Politiche Pubbliche partecipate ed evolutive - Il rapporto tra enti pubblici ed enti del Terzo Settore: la proposta di una cassetta degli attrezzi*, 11 novembre 2019, che in collaborazione con la Regione Emilia- Romagna ha realizzato uno studio sull'applicabilità del Codice del Terzo settore.

dello stesso decreto, il contesto normativo risultante dalle direttive europee nn. 23, 24 e 25 del 2014 impone l'obbligo di attivare procedure ad evidenza pubblica nel caso di affidamenti in concessione, salvo le specifiche e limitate eccezioni legate al Terzo Settore.²⁴⁷

L'associazione delle modalità di assegnazione previste dal d.lgs. 38/2021 con le disposizioni del d.lgs. 117/2017 non deve però portare all'erronea convinzione che tutto l'ambito dello sport sociale e del benessere debba essere ricondotto esclusivamente al contesto del Terzo settore. Infatti, se il legislatore avesse voluto questa sovrapposizione, avrebbe imposto, anziché lasciato alla mera facoltà, la necessità, secondo quanto stabilito dall'art. 6 del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36, di adottare la forma giuridica di ente del Terzo settore o di ente di promozione sociale. Secondo questa visione, la nuova procedura di *project financing* per gli impianti sportivi consente anche a imprese con finalità commerciali di intervenire nel settore delle attività motorie con finalità sociali. Il d.lgs. 38/2021 permette agli enti sportivi di operare sul mercato in una nuova veste, grazie a *partnership* con i finanziatori che assicurano loro l'affidamento di una struttura o una posizione privilegiata in una gara, limitando l'influenza di altri soggetti interessati.²⁴⁸

Una *partnership* avviata in questa direzione aprirebbe la strada agli operatori commerciali, non solo un per un ritorno di immagine, ma anche per ricavare introiti dall'associazione in partecipazione con gli enti sportivi, o dalla diretta gestione di aree

²⁴⁷ In ogni caso, anche volendo affermare in modo assoluto che l'amministrazione possa scegliere direttamente l'affidatario senza pubblicare un avviso pubblico, l'espressione "affidamento diretto" non implica la possibilità di selezionare il beneficiario senza una comparazione tra diversi soggetti. Pertanto, anche senza la pubblicazione di un bando, sarebbe necessario seguire una procedura ristretta in conformità con il d. lgs. 36/2023.

²⁴⁸ In proposito, occorre osservare come le iniziative in chiave di tutela della salute e promozione sociale offrano un importante ritorno d'immagine per le imprese che volessero intraprendere percorsi di supporto in questi campi a favore della collettività. Supporto che potrebbe anche tradursi in un intervento diretto di sostegno economico, se non addirittura gestionale, nelle procedure di assegnazione e riqualificazione degli impianti, garantendo sostegno finanziario, ma anche supporto nell'organizzazione di procedure di progettazione, consulenza e committenze di lavori. In questo senso non deve essere trascurato, infatti, che tipicamente gli enti che gestiscono le infrastrutture sono associazioni sportive, i cui organi dirigenziali hanno prevalentemente competenze di carattere tecnico-sportivo, mancando però di quelle attitudini manageriali necessarie per la gestione dei rapporti con la P.A., nonché lo sviluppo del rapporto con l'utente/cliente verso una dimensione più strutturata.

sfruttabili economicamente all'interno e limitrofe alle infrastrutture, dando così vita ad un percorso di ammodernamento degli impianti che fino a questo momento non ha avuto successo in quanto prevalentemente legato ad ambiziosi progetti per la gestione di strutture utilizzate da società professionistiche, in cui i capitali necessari e la rilevanza degli interessi, anche politici, hanno comportato enormi difficoltà attuative. Una *partnership* in questa direzione permetterebbe agli operatori commerciali di ottenere non solo vantaggi in termini di visibilità, ma anche profitti tramite accordi con gli enti sportivi o gestendo direttamente aree economiche all'interno o nei pressi delle strutture, avviando così un processo di rinnovamento degli impianti che finora non è riuscito, poiché legato a progetti ambiziosi per strutture destinate a club professionistici, dove i fondi necessari e l'entità degli interessi coinvolti, anche politici, hanno reso difficile la realizzazione.

In base a questa logica, non sembra azzardato ipotizzare che anche gli enti sportivi dilettantistici, in particolare quelli più organizzati, possano essere interessati alla possibilità prevista dall'art. 184 del d.lgs. 36/2023, il quale consente la creazione di una "società di progetto"²⁴⁹, composta da un ente commerciale e uno sportivo, che potrebbe subentrare al precedente ente concessionario e prendere il suo posto nell'interazione con l'amministrazione, qualora si scelga di seguire la via del project financing.

Da un lato, il soggetto commerciale offre una struttura più complessa e maggiore affidabilità, facilitando l'accesso al credito e la gestione dei lavori. Dall'altro, l'ente

²⁴⁹ La società di progetto offre il vantaggio per gli investitori privati, inoltre, di non inserire nel proprio bilancio l'operazione finanziaria, così da mantenere separate le contabilità ed impegnare in maniera meno determinante il patrimonio della società originaria, che si limita a trasferire le risorse finanziarie alla società di progetto. A fronte dei vantaggi descritti è facilmente intuibile che la tecnica descritta è limitata solamente alle opere di dimensioni di una determinata grandezza, considerando che la complessità dello schema giuridico da impostare, nonché la convenienza dell'operazione è preferibile con l'investimento di notevoli capitali. E. FERRERO, *Affidamento di concessioni e società di progetto*, in *Urb. app.*, 2020, 2, pp. 153- 161; Sul tema si vedano più in generale D. SCANO, *Il finanziamento della società di progetto*, in *La finanza di progetto. Profili economico-finanziari e problematiche giuridiche*, a cura di T.V. RUSSO, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, pp. 261 ss.; M. ZACCHEO, *La società di progetto*, in *Finanza di progetto*, a cura di G. MORBIDELLI, Torino, Giappichelli, 2004, p. 125; T.V. RUSSO, P. MARCHETTI, *Manuale di diritto e tecnica del project financing*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010, pp. 33 ss.

dilettantistico ha maggiori opportunità di vincere la gara per la riqualificazione e gestione di un impianto, grazie alla valorizzazione sociale e sanitaria degli investimenti.²⁵⁰

Dopo la creazione della società di progetto, l'ente dilettantistico potrebbe iniziare o prendere parte alla gara in modo indipendente, con la società di progetto che subentra successivamente nella realizzazione e gestione dell'iniziativa.²⁵¹

Il passaggio da un ente dilettantistico a una società di progetto non sembra violare alcuna norma. Anzi, questa sostituzione evidenzerebbe le garanzie economiche della società di progetto, insieme agli aspetti non economici gestiti dall'ente sportivo nelle fasi iniziali e operative, facilitando così l'assegnazione diretta di un impianto.²⁵²

4.2 Il ruolo degli Enti Sportivi Dilettantistici nel Terzo Settore.

L'ambito dello sport dilettantistico è stato interessato da diverse normative nel tempo, che hanno reso la regolamentazione frammentata e complessa, generando incertezza soprattutto riguardo alle disposizioni fiscali applicabili.²⁵³

La normativa introdotta con il decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36²⁵⁴, mira a risolvere le ambiguità interpretative precedenti, fornendo agli addetti un quadro legale

²⁵⁰ Inoltre, l'organizzazione sportiva è dotata del necessario *know how* nella cura e nella gestione delle dinamiche prettamente tecnico sportive per garantire il giusto grado di sensibilità alle necessità, anche sociali, dell'utenza.

²⁵¹ È da intendersi, in ogni caso, che la procedura di affidamento dovrebbe avvenire nel rispetto dei principi del Codice dei contratti pubblici, tra i quali quello di trasparenza.

²⁵² Ovviamente nelle procedure devono comunque essere garantiti: a) la massima competitività possibile consentendo a tutti gli operatori economici interessati di presentare un'offerta tecnicamente ed economicamente concorrenziale al pari di quella del promotore (ad es. le stazioni appaltanti potrebbero valutare l'introduzione di migliorie, al progetto presentato dal promotore, da valutare con il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in modo da garantire maggiore competitività tra gli operatori); b) una corretta programmazione anche nell'ambito dei servizi; c) che la programmazione venga predisposta seguendo le modalità di classificazione degli appalti/concessioni misti nel caso in cui l'appalto/concessione abbia ad oggetto servizi e lavori. In questo senso il Comunicato del Presidente dell'ANAC del 12 gennaio 2022, in cui riportando criticità già segnalate dall'Autorità nella Relazione al Parlamento dell'anno 2020 è stato rilevato che il diritto di prelazione del promotore servizi risulta imperniato su una sua sostanziale posizione di monopolio, che di fatto rappresenta una diffusa assenza di concorrenza.

²⁵³ Tra gli altri, si vedano F. NAPOLITANO, E.M. VIDALI, *Enti sportivi dilettantistici: la perdita del regime fiscale agevolato di cui alla L. 398/91*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 1, 2021, pp. 63 ss.

²⁵⁴ Decreto legislativo recante "Attuazione dell'articolo 5 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo".

chiaro per definire i tratti caratteristici delle associazioni e delle società sportive dilettantistiche.²⁵⁵

Le forme giuridiche con cui viene strutturato e amministrato lo sport dilettantistico devono avere una natura non lucrativa²⁵⁶ e orientati al perseguimento di una finalità sportiva²⁵⁷. Questi principi devono essere chiaramente esplicitati negli atti costitutivi e negli statuti delle enti sportivi dilettantistici -ESD-, i quali devono includere obbligatoriamente: l'impegno a svolgere attività sportive dilettantistiche²⁵⁸ come attività principale e continuativa, l'adozione di un sistema interno basato sulla partecipazione democratica e sull'effettività del rapporto associativo, l'obbligo di

²⁵⁵ Ai sensi e per gli effetti del combinato disposto degli artt. 2, comma 1, lett. a) e 6, comma 1 del d.lgs. n. 36/2021, lo sport dilettantistico può essere organizzato e gestito sia nelle forme associative sia nelle forme societarie di cui al Titolo V del Codice civile, dalle quali sono escluse le società cooperative.

²⁵⁶ Causa identificata nell'assenza di fine di lucro che deve caratterizzare tanto le associazioni quanto le società sportive dilettantistiche (cfr. art. 8, commi 1 e 2, d.lgs. n. 36/2012). Per vero, il divieto di lucro soggettivo di cui ai commi citati può risultare "allentato" ovvero "parziale", atteso che gli ESD costituiti in forma societaria possono, in forza del successivo comma 3 dell'art. 8 del decreto legislativo di riforma dello sport, destinare una quota inferiore al 50% degli utili e avanzi di gestione ad aumento gratuito del capitale sociale sottoscritto e versato nel limite dell'indice ISTAT, alla distribuzione di dividendi ai soci (anche sotto forma di aumento gratuito del capitale sociale o emissione di strumenti finanziari), in misura massima non superiore all'interesse dei buoni fruttiferi postali aumentati di due punti e mezzo percentuali rispetto al capitale effettivamente versato. Sulla sopravvenuta incapacità della causa lucrativa di rappresentare la causa tipica dei contratti societari, si era già espresso G. SANTINI, *Tramonto dello scopo lucrativo nelle società di capitali*, in *Riv. dir. civ.*, 1973, I, in part. p. 161.

²⁵⁷ Per la realizzazione della finalità statutaria, gli ESD possono svolgere attività sportiva dilettantistica, attività formativa, didattica, nonché attività di preparazione e assistenza all'attività sportiva. Così dispone l'art. 2, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 36/2021. Agli ESD è richiesto inoltre, di affiliarsi annualmente, e anche a più di una, tra le Federazioni Sportive Nazionali, le Discipline Sportive Associate e gli Enti di Promozione Sportiva (cfr. art. 6, comma 3, d.lgs. n. 31/2021). L'adesione ad una "rete" nazionale è considerata dunque una *conditio sine qua non* per il riconoscimento delle finalità dell'ente sportivo. Sulla natura giuridica ibrida pubblica-privata delle organizzazioni in parola, si veda, tra gli altri, il recente contributo di S. PAPA, *Le federazioni sportive: natura privata e profili pubblicistici alla luce delle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *www.federalismi.it*, n. 10, 2021, pp. 214 ss.

²⁵⁸ Gli ESD, costituiti sotto forma di associazione, che svolgono in via esclusiva o principale un'attività non commerciale, sono riconducibili, quali soggetti passivi IRES, tra gli enti non commerciali di cui all'articolo 73, comma 1, lettera c) del TUIR. Cfr. Agenzia Entrate, circolare n. 18 del 01.08.2018, recante "Questioni fiscali di interesse delle associazioni e delle società sportive dilettantistiche di cui all'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, emerse nell'ambito del Tavolo tecnico tra l'Agenzia delle entrate ed il Comitato Olimpico Nazionale Italiano". Accanto alle attività da svolgersi in via esclusiva e principale, l'art. 9, d.lgs. n. 36/2021 riconosce che gli ESD possano svolgere anche attività secondarie e strumentali, a condizione che tale possibilità sia indicata negli atti costitutivi o negli statuti e che le attività in oggetto abbiano carattere secondario e strumentale rispetto alle attività istituzionali, secondo criteri e limiti che dovranno essere definiti da apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

redigere e approvare bilanci economico-finanziari, e le norme relative alla chiusura dell'organizzazione e alla destinazione del patrimonio per scopi sportivi.

I tratti distintivi individuati nel d.lgs. n. 36/2021 per identificare gli ESD consentono di comprendere le affinità che intercorrono tra gli stessi e gli ETS di cui al Codice del Terzo settore - d.lgs. n. 117/2017-²⁵⁹

Il decreto legislativo n. 36/2021 definisce gli enti sportivi dilettantistici – ESD- come enti dedicati alla promozione di attività sportive non professionistiche. Lo svolgimento di tali attività, di per sé, consente a un'organizzazione, sia essa riconosciuta o meno, di registrarsi nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore -RUNTS-, poiché le attività sportive dilettantistiche sono incluse tra quelle di interesse generale che gli Enti del Terzo Settore possono svolgere per perseguire i propri obiettivi statutari.²⁶⁰

L'ente sportivo dilettantistico costituito come associazione, che voglia ottenere lo status giuridico di Ente del Terzo Settore -ETS-, deve scegliere la sezione del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore -RUNTS- in cui iscriversi. Il RUNTS offre sia la categoria specifica delle Associazioni di Promozione Sociale -APS- sia una categoria generale denominata "altri enti del Terzo Settore", destinata a tutti gli ETS non rientranti in altre classificazioni previste dal Registro.²⁶¹

Gli ESD hanno la possibilità di registrarsi nella categoria del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore riservata alle Associazioni di Promozione Sociale (APS). Dato il profilo di alcuni ESD, le APS rappresentano in modo naturale la forma giuridica più adatta per lo svolgimento delle attività sportive dilettantistiche.²⁶² In entrambe le forme

²⁵⁹ A. SANTUARI, *Gli enti sportivi dilettantistici (esd) e i rapporti giuridici di collaborazione con gli enti pubblici alla luce del codice del terzo settore e della riforma dello sport*, in *Dir. dello sport.*, 2021, 1 pp. 7.

²⁶⁰ Si veda la previsione contenuta nell'art. 5, comma 1, lett. t), del Codice del Terzo settore.

²⁶¹ Così dispone l'art. 3 del decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n. 106 del 15 settembre 2020, che individua le seguenti sezioni di tipologie giuridiche in cui gli ETS possono decidere di iscriversi: organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, enti filantropici, imprese sociali, società di mutuo soccorso, reti associative e altri enti del terzo settore non precedentemente individuati.

²⁶² Deve segnalarsi che, anche prima dell'approvazione del Codice del Terzo settore, molte associazioni sportive dilettantistiche hanno optato per la qualificazione giuridica di APS, soprattutto perché, nella maggior parte dei casi, APS nazionale era, in forza dell'abrogata legge n. 383/2000, l'ente di promozione sportiva cui le singole associazioni locali aderivano. In questo caso, le APS già saranno oggetto della traslazione prevista dall'art. 31 del decreto ministeriale n. 106/2020 citato, secondo il

organizzative vi è la presenza di volontari²⁶³ e le attività sono principalmente rivolte ai propri associati, vocazione tipica delle APS, che le distingue da altre forme giuridiche di ETS.²⁶⁴

Tenendo conto dei requisiti statutari che devono definire le attività e gli obiettivi delle ESD, queste ultime – conformemente a quanto stabilito dall’articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 36/2021 – hanno la facoltà, inoltre, di richiedere l’iscrizione al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore nella categoria riservata alle imprese sociali.²⁶⁵

Si può dedurre che le ESD possano adottare differenti configurazioni giuridiche, le quali devono però includere alcuni aspetti essenziali, come l’assenza di scopo di lucro²⁶⁶, sia essa totale o parziale, l’orientamento a obiettivi e attività di interesse collettivo, una struttura decisionale basata sulla partecipazione democratica - nel caso

quale le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano provvederanno a trasmettere all’Ufficio centrale del Runtis i dati in loro possesso relativi alle APS regolarmente iscritte presso i registri regionali e per le quali non siano in corso procedimenti di cancellazione.

²⁶³ Le APS svolgono la propria attività sportiva dilettantistica prevalentemente con volontari, i quali, ai sensi dell’art. 17, comma 2, d.lgs. n. 117/2017, persone che, per libera scelta, svolgono attività in favore della comunità e del bene comune, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della loro azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà. Le APS possono altresì assumere lavoratori dipendenti o avvalersi di prestazioni di lavoro autonomo, purché le persone retribuite non superino il 50% del numero dei volontari ovvero il 5% del numero degli associati.

²⁶⁴ Così recita l’art. 35, comma 1, d.lgs. n. 117/2017: “Le associazioni di promozione sociale sono enti del Terzo settore costituiti in forma di associazione, riconosciuta o non riconosciuta, da un numero non inferiore a sette persone fisiche o a tre associazioni di promozione sociale per lo svolgimento in favore dei propri associati, di loro familiari o di terzi di una o più attività di cui all’articolo 5, avvalendosi in modo prevalente dell’attività di volontariato dei propri associati”.

²⁶⁵ Sul punto, è utile segnalare che mentre il d.lgs. n. 112/2017 ammette tra le tipologie societarie che possono qualificarsi come imprese sociali anche le società cooperative, di cui quelle sociali sono individuate quali imprese sociali ex lege, l’art. 6, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 36/2021 fa esplicito riferimento al solo Titolo V del Libro V del Codice civile, che esclude le società cooperative. I primi commenti pubblicati subito dopo l’approvazione del d.lgs. n. 36/2021 non hanno mancato di evidenziare quella che essi ritengono una “svista” del legislatore della riforma, atteso che molte sono le società cooperative che svolgono attività sportiva dilettantistica, in quanto disciplinate dall’art. 90, comma 17, lett. c) della legge 289/2002. Così, F. NAPOLITANO, F. MOINE, *Nuova veste per gli enti sportivi professionistici e dilettantistici*, in *Euteckne.info*, 2021.

²⁶⁶ Preme ricordare che la disposizione contenuta nell’art. 8, comma 3, d.lgs. n. 36/2021, riguardante la possibilità per gli ESD costituiti in forma societaria di distribuire parzialmente gli utili o gli avanzi di gestione è assimilabile a quanto prescritto dall’art. 3, comma 3, lett. a), d.lgs. n. 112/2017 in materia di imprese sociali.

di associazioni-, e un livello adeguato di trasparenza e responsabilità, inteso come obbligo di rendere comprensibili e chiari sia l'uso delle risorse sia le modalità della loro gestione.

Dunque, le ESD rappresentano organizzazioni complesse a cui il sistema normativo attribuisce la responsabilità di perseguire obiettivi di utilità collettiva, riconoscendo loro pertanto un ruolo pubblico. Questo ruolo giustifica e motiva le particolari disposizioni legislative che regolano le relazioni tra le ESD e l'amministrazione pubblica, al fine di stabilire un trattamento preferenziale per tali enti che, tuttavia, in relazione alla specifica finalità, si concretizzerà principalmente attraverso i modelli più diffusi di contratti di appalto e concessione, comprese le loro forme innovative come il *project financing*, oppure mediante gli strumenti giuridici collaborativi previsti dal Codice del Terzo settore.

Analizzando, invece, il contenuto dello stesso Codice del Terzo settore, all'articolo 4 si legge che: "le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato, diversi dalle società, costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore". Ciascuno di questi soggetti, verificato il possesso dei requisiti essenziali, può procedere all'iscrizione nel registro unico, strumento utile a garantire trasparenza e tracciabilità delle proprie attività.²⁶⁷

I principali attori regolatori di queste diverse dimensioni del sociale sono, ciascuno con la propria specifica funzione, lo Stato e il Mercato. Stato e Mercato si configurano

²⁶⁷ Circa la posizione giuridica degli enti ricompresi nel Terzo settore v. P. CONSORTI, *La nuova definizione giuridica di Terzo settore*, in *Non profit*, 2017, 3, pp. 29-46; G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del Terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, in *N. leggi civ.*, 2018, 3, p. 675; E. QUADRI, *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, in *N. giur. civ.*, 2018, 5, pp. 708-715.

come due entità dotate di una responsabilità normativa: lo Stato con regole giuridiche, il Mercato con regole economico-sociali. Queste ultime, tuttavia, talvolta si trasformano in regole giuridiche attraverso pratiche consolidate, protocolli e interpretazioni che la giurisprudenza attribuisce ad alcune disposizioni economiche. Un'altra coppia concettuale utile per comprendere il Terzo settore è finanza ed etica. Questi termini possono coesistere, ma al contempo rappresentano ambiti di azione distinti, legati rispettivamente agli investimenti e alla responsabilità personale. La contrapposizione non va vista come una semplice differenza nelle parole, ma come una distanza nei comportamenti. Quando l'etica entra in contatto con l'economia di mercato, non si limita a considerare il bisogno personale di profitto, ma abbraccia anche un bisogno di solidarietà, che parla a nome di una comunità più grande.²⁶⁸

La riforma del Terzo settore, nel suo complesso, e le regole specifiche che disciplinano l'attività sportiva condividono un importante punto in comune: l'intervento dello Stato per regolamentare attività sportive che, pur inserite in un sistema autonomo con proprie regole, rispondono a bisogni fondamentali delle persone, legati al loro sviluppo completo e armonico, in linea con i principi costituzionali.

Questo avviene non solo nell'ambito competitivo – dove entrano in gioco anche il ruolo delle federazioni – ma soprattutto quando l'ordinamento sportivo si propone obiettivi che vanno oltre la competizione. Si tratta di promuovere interessi e bisogni che riguardano la persona, sia come individuo che come parte di una comunità, spaziando dalla socialità al benessere fisico e mentale. Lo sport, in questa visione, diventa uno strumento di inclusione, crescita personale e salute.

Lo sport è una porzione importante del Terzo settore, è parte integrante del sistema; l'attività sportiva è uno dei suoi pilastri, non ne è avulsa. L'interazione tra i due sistemi si realizza attraverso i soggetti che organizzano le attività sportive, cioè le associazioni e le società sportive dilettantistiche.²⁶⁹

²⁶⁸ A. M. GAMBINO, *La riforma del terzo settore e l'attività sportiva*, in *Riv. Dir. sport*, 2020, pp.14.

²⁶⁹ Il Censimento permanente delle istituzioni non profit dell'Istat, per il periodo di riferimento fino al 31 dicembre 2021 e pubblicata il 18 aprile 2024, evidenzia come l'area cultura, sport e ricreazione sia il settore di attività prevalente nel quale si concentra il numero più elevato di istituzioni; è, dunque,

L'attività sportiva non si limita a quella organizzata dalle associazioni sportive, ma rappresenta un diritto fondamentale della persona, tutelato dalla Costituzione e legato alla realizzazione dell'individuo nella comunità. Le associazioni sportive dilettantistiche che intendono iscriversi al registro del Terzo settore come enti di promozione sociale, beneficiando delle agevolazioni previste, devono adeguarsi alle regole delle altre associazioni. Ciò implica una scelta: rimanere esclusivamente sportive, mantenendo l'iscrizione al registro CONI, oppure diventare anche enti di promozione sociale, iscrivendosi sia al registro del Terzo settore che a quello CONI per le attività sportive.²⁷⁰

In riferimento all'inserimento all'interno del registro del Terzo Settore delle ASD e SSD un tema cruciale è quello della rappresentanza, sia individuale che collettiva. Quando si scrive una legge che coinvolge tanti interessi diversi, è fondamentale trovare il giusto equilibrio. Decidere come e quanto supportare concretamente gli enti del Terzo settore è un processo ancora in evoluzione: si lavora creando un grande tavolo di confronto, dove siedono le realtà più significative di questo mondo.²⁷¹

La decisione sulla convenienza per ASD e SSD di entrare nel sistema del Terzo settore dipende dalla loro capacità di collaborare e fare squadra, cioè da quanto riescono a coordinarsi e a garantire una rappresentanza significativa attorno al "tavolo" di confronto. A questo proposito, la normativa del Terzo settore prevede una deroga specifica per le associazioni di promozione sportiva, tutelando da possibili situazioni in cui altre realtà più grandi potrebbero sovrastare quelle iscritte al CONI.

indiscutibile che lo sport dilettantistico sia oggi una delle realtà più importanti del Terzo Settore e l'art. 2, comma 1, lett. u), d.lgs. n. 112/2017, annovera espressamente, tra le attività di interesse generale, «l'organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche», così come, in termini analoghi, si esprime l'art. 5, comma 1, lett. t), d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

²⁷⁰ Non sussiste, infatti, alcuna norma che impedisca la contemporanea iscrizione nel Registro CONI e nel Registro del Terzo settore (sul punto si è espressa anche l'Agenzia delle Entrate nella Circolare dd. 1° agosto 2018, n. 18).

²⁷¹ In merito alle trasformazioni del pluralismo sociale e alla questione della rappresentanza v. F. DAL CANTO, *Le prospettive della rappresentanza del terzo settore*, in *Non profit*, 2010, 3, pp. 47-57; A. BASSI – R. VILLANI, *Rappresentanza. Modelli e prospettive per il Terzo settore*, Paper pubblicato da AICCON – Associazione Italiana per la Promozione della Cultura della Cooperazione e del Non Profit, Forlì, 2005, pp. 1-144.

L'inserimento del comparto sportivo associativo nel Terzo settore non solo facilita la sua regolamentazione, ma contribuisce anche a risvegliare una nuova sensibilità verso lo sport, considerato non solo come competizione, ma come strumento di crescita personale e inclusione sociale. Questo passaggio richiede una forte capacità di coordinamento tra le associazioni sportive, affinché possano avere una rappresentanza significativa nel processo decisionale. La normativa del Terzo settore, con specifiche deroghe per le associazioni di promozione sportiva, mira a garantire un equilibrio che impedisca alle realtà più grandi di sovrastare quelle minori, assicurando così un adeguato riconoscimento per tutte le realtà coinvolte.

CAPITOLO III. EVOLUZIONE E PROSPETTIVE PER GLI IMPIANTI SPORTIVI: LA RIFORMA E OLTRE.

1. Come ha realmente impattato la Riforma dello sport.

La riforma sportiva ha rappresentato un momento cruciale per il settore, con l'obiettivo, tra gli altri, di riorganizzare e rilanciare la gestione degli impianti sportivi, promuovere una maggiore accessibilità e incentivare la professionalizzazione dello sport a tutti i livelli. I temi affrontati dalla riforma sono molteplici e di diversa complessità tecnica. Si va dalla definizione del lavoratore sportivo alla regolarizzazione degli statuti delle associazioni sportive dilettantistiche -ASD- e degli enti sportivi dilettantistici -ESD-. Tuttavia, la riforma non si è conclusa con i cinque decreti legislativi emanati nel 2021. Da ultimo, il Decreto Legislativo 29 agosto 2023, n. 120 contenente "Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 28 febbraio 2021, nn. 36, 37,38, 39 e 40", è stato introdotto come correttivo ai decreti

precedenti, in particolare al D. Lgs. 36/2021, che disciplina il riordino e la riforma delle disposizioni relative agli enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché al lavoro sportivo. Questo decreto correttivo, oltre al precedente Decreto legislativo 5 ottobre 2022, n. 163, intervenuto prima dell'entrata in vigore della Riforma stessa, si concentra principalmente sugli statuti degli ESD e sulla regolamentazione del lavoro sportivo, apportando modifiche volte a risolvere le criticità emerse nella fase di applicazione della riforma.

Il testo originale del D.lgs. n. 36/2021 presentava diverse imprecisioni che hanno sollevato dubbi applicativi. Tra questi, la forma societaria ammessa: il decreto consentiva solo quelle del Libro V, Titolo V del Codice civile, escludendo quindi le società cooperative -disciplinate dal Titolo VI-, con il rischio di marginalizzarle dalle nuove norme sul dilettantismo. Ulteriori incertezze riguardavano la compatibilità tra il settore sportivo e il Terzo settore, in particolare sulla possibilità di svolgere attività diverse con distribuzione degli utili, senza indicare limiti o criteri precisi. Sul lavoro sportivo, la nuova definizione introdotta, pur mirata a superare la L. n. 91/1981, risultava ambigua, lasciando aperte criticità interpretative. Anche l'abolizione del vincolo sportivo²⁷² era carente di regimi transitori e ignorava le necessità tecniche delle Federazioni per adeguare gli Statuti. Queste problematiche hanno portato alla necessità di un primo decreto correttivo e al rinvio dell'entrata in vigore della riforma, per apportare chiarimenti e modifiche essenziali.

La prima modifica significativa, operata dal d. lgs. 163/2022 contenente “Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36, in attuazione dell'articolo 5 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di

²⁷² Il vincolo sportivo è una normativa che lega un atleta a una specifica squadra o federazione per un determinato periodo di tempo, impedendo il trasferimento libero da un club all'altro durante tale periodo. In Italia, il vincolo è stato storicamente una pratica comune nel calcio e in altri sport, ed è regolato da contratti e regolamenti delle federazioni sportive. Sebbene abbia lo scopo di garantire stabilità e continuità al club, il vincolo sportivo ha suscitato dibattiti, in particolare per quanto riguarda la libertà di movimento degli atleti e il loro diritto a scegliere la propria carriera senza restrizioni. A riguardo si veda M. PITTALIS, *Sport e Diritto: l'attività sportiva fra performance vita quotidiana*, Milano, Wolters Kluwer, 2023, pp. 147-152.

lavoro sportivo”, riguarda la reintroduzione delle cooperative sportive dilettantistiche, con l’estensione dell’articolo 6 anche al Titolo VI del Codice civile. Viene inoltre ridefinito il concetto di tesseramento²⁷³ -articolo 15-, aumentando l’età per il consenso dei minori da 12 a 14 anni. L’abolizione del vincolo sportivo è posticipata, consentendo alle Federazioni di introdurre una transizione graduale.

In tema di lavoro sportivo, il decreto elimina l’esclusione delle prestazioni amatoriali e precisa che è lavoratore sportivo ogni tesserato che svolga, dietro corrispettivo, mansioni essenziali per l’attività sportiva, escludendo ruoli amministrativi. Si stabilisce inoltre che il lavoro sportivo tuteli la dignità del lavoratore, rispettando la specificità del settore. La nuova definizione distingue tra lavoratori sportivi, volontari, e non più gli “amatori”, e il personale gestionale amministrativo.²⁷⁴ Infine, la soglia di esenzione fiscale per i compensi sportivi è ridotta a 5.000 euro annui.²⁷⁵

Il correttivo bis, invece, è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale dopo la sua entrata in vigore, apportando modifiche significative. Tra le principali, una maggiore chiarezza sulla figura del lavoratore sportivo, includendo, oltre alle sette categorie già definite²⁷⁶, coloro che svolgono mansioni tecniche necessarie per l’attività sportiva, come stabilito dai regolamenti delle Federazioni o delle Discipline Associate. Il Ministero dello Sport dovrà pubblicare annualmente l’elenco di tali mansioni entro il 31 dicembre; in caso contrario, si considereranno solo le categorie già previste dal D.lgs. n. 36/2021.

La normativa introduce nuove tutele per gli atleti paralimpici, permettendo loro di partecipare a competizioni e allenamenti senza ripercussioni su lavoro, stipendio o previdenza. Già con la Riforma originaria, gli artt. 43-50, d. lgs. 36/2021, avevano

²⁷³ Il tesseramento sportivo è il processo attraverso il quale un atleta, un tecnico o una società sportiva si iscrive ufficialmente a una federazione o ente di promozione sportiva, ottenendo così il diritto di partecipare a competizioni ufficiali e di essere coperto da assicurazioni specifiche. In Italia, il tesseramento è obbligatorio per poter praticare sport a livello competitivo o anche amatoriale, ed è regolato da normative delle federazioni nazionali, che stabiliscono requisiti specifici in base alla disciplina. A riguardo si veda M. PITTALIS, *Sport e Diritto: l’attività sportiva fra performance vita quotidiana*, Milano, Wolters Kluwer, 2023, pp. 139-147.

²⁷⁴ M. F. SERRA, “La riforma dello sport: sviste, correttivi e attenzione”, *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, “Cronache dall’ordinamento sportivo, settembre-dicembre 2022”.

²⁷⁵ “In Gazzetta il correttivo della riforma dello sport”, *Dirittoegustizia.it*, 03 novembre 2022.

²⁷⁶ Quali l’atleta, l’allenatore, l’istruttore, il direttore tecnico, il direttore sportivo, il preparatore atletico e il direttore di gara.

equiparato il trattamento economico e previdenziale degli atleti paralimpici a quello dei normodotati, garantendo l'accesso ai gruppi sportivi militari e ai corpi civili dello Stato.

Per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa - co.co.co.-²⁷⁷, il limite orario settimanale è stato elevato da 18 a 24 ore, ed è stata eliminata l'obbligatorietà di tali contratti per i direttori di gara, sostituiti da designazioni o comunicazioni da parte della Federazione Sportiva, della DSA, dell'EPS.²⁷⁸

anche paralimpici. Rimane l'obbligo di comunicazione al RAS per compensi superiori ai 5.000 euro, ma è previsto l'esonero dall'assicurazione INAIL, essendo coperti da polizze obbligatorie connesse al tesseramento sportivo.²⁷⁹

Infine, per i volontari, è stato ribadito che le prestazioni non possono essere retribuite, e il rimborso spese non deve superare i 150 euro mensili.²⁸⁰

In riferimento agli impianti sportivi e ai locali connessi, il correttivo prevede l'aggiornamento degli statuti delle associazioni affinché queste possano, oltre che gestire le attività sportive amatoriali in modo stabile e principale, anche svolgere altre attività collegate. Tra queste attività rientrano iniziative come la pubblicità e le sponsorizzazioni, la gestione di strutture sportive, bar e aree ristoro, eventi ricreativi e culturali, la vendita di articoli sportivi e qualsiasi altra attività che possa contribuire a sostenere economicamente l'attività sportiva.²⁸¹

²⁷⁷ La collaborazione coordinata e continuativa -co.co.co.- è una tipologia contrattuale introdotta nel diritto italiano per regolare rapporti di lavoro caratterizzati da autonomia, continuità e coordinamento con le esigenze del committente. Formalmente disciplinata dalla Legge n. 662/1996, questa forma contrattuale è stata concepita per affrontare le necessità di flessibilità del mercato del lavoro. Successivamente, con la Riforma Biagi - d.lgs. n. 276/2003-, si tentò di limitarne l'utilizzo indiscriminato introducendo le collaborazioni a progetto - co.co.pro. -, richiedendo la definizione di obiettivi specifici per giustificarne l'adozione. Nel 2015, il Jobs Act abolì le collaborazioni a progetto, ripristinando le co.co.co. ma imponendo vincoli più stringenti: rapporti caratterizzati da dipendenza organizzativa devono essere trattati come subordinati. Attualmente, le co.co.co. è consentita solo in ambiti specifici, rappresentando una forma residuale del lavoro autonomo.

²⁷⁸ Per un approfondimento sugli Enti di Promozione Sportiva si veda M. PITTALIS, *Sport e Diritto: l'attività sportiva fra performance vita quotidiana*, Milano, Wolters Kluwer, 2023, pp. 106-110.

²⁷⁹ A. SILVESTRI, L. SILVESTRI, P. L. FERRENT, "La riforma dello sport dopo il decreto correttivo 120/2023: sintesi delle novità", aics.it, 24 settembre 2023.

²⁸⁰ Ibidem.

²⁸¹ Il decreto correttivo introduce una modifica all'articolo 7, stabilendo che le associazioni sportive che non adeguano il proprio statuto ai requisiti previsti non potranno essere iscritte o saranno cancellate dal RAS. Il termine ultimo per aggiornare gli statuti è fissato al 31 dicembre 2023. In aggiunta, l'articolo 9

Il correttivo, infine, si va ad accostare a quanto previsto dal Terzo Settore, stabilendo che le sedi delle ASD e ESD, dove si svolgono le attività amatoriali, possano essere situate in edifici destinati a usi diversi da quelli sportivi. Si consente alle associazioni sportive di utilizzare edifici con destinazioni diverse da quella sportiva, come capannoni industriali o magazzini, per le loro attività, pur rispettando sempre i requisiti tecnici stabiliti dalle leggi regionali e dai regolamenti sportivi.²⁸²

Il correttivo, secondo l'intento di chi scrive, testimonia chiaramente quanto la Riforma abbia introdotto un ampio ventaglio di novità nel settore sportivo, modificando in modo sostanziale le dinamiche esistenti. Tali cambiamenti, inevitabilmente, sono stati recepiti in modo differente da parte degli addetti ai lavori e dalle istituzioni competenti. Questo fenomeno è del tutto comprensibile, considerando la portata e la complessità delle innovazioni introdotte, che hanno toccato aspetti tanto tecnici quanto burocratici. Si pensi, ad esempio, a un piccolo ente sportivo dilettantistico che, fino a poco tempo fa, operava in un contesto relativamente informale, privo di vincoli legali o tributari stringenti. L'introduzione delle nuove norme ha però imposto a queste realtà di adattarsi a una serie di obblighi e regolamenti che, per molti, sono risultati difficili da comprendere e, soprattutto, da implementare. Qui, non si vuole intendere opporsi alla normazione delle attività sportive, ritenuta fondamentale, soprattutto in un settore come quello sportivo dilettantistico, dove spesso regnava l'anarchia. Tuttavia, il passaggio alle nuove norme potrebbe essere stato troppo rapido rispetto alle realtà a cui erano destinate.

Per comprendere meglio gli scopi che il governo si era fissato, è utile l'intervento del Ministro per lo Sport e i Giovani, il dottor Abodi, durante la seduta n. 059 del Senato della Repubblica del 20 aprile 2023, relativa al "*Question time in Aula*". In quella occasione il Ministro ha affermato che la Riforma era tesa a "un riconoscimento della

prevede un'altra novità: la cancellazione automatica dal Registro per le associazioni che, per due anni consecutivi, non rispettano i criteri indicati, come i limiti sulle attività non direttamente legate allo sport amatoriale. Fanno eccezione attività come promozioni pubblicitarie, gestione di impianti sportivi e compensi per la formazione degli atleti.

²⁸² Nella pratica, le sedi sportive non devono necessariamente essere edifici progettati solo per lo sport, ma possono adattare altre strutture purché soddisfino i requisiti tecnici e sportivi previsti.

giusta dignità economica e finanziaria di chi lavora nel mondo dello sport e ne trae sostentamento per sé e per la propria famiglia”²⁸³; il Ministro ha inoltre sottolineato che prima di quel momento queste tutele erano del tutto assenti, poiché i soggetti coinvolti venivano considerati non lavoratori, in quanto i loro redditi erano classificati in modo diverso secondo la normativa fiscale vigente. Un secondo intento, riportando sempre le parole dello stesso Ministro, era: “l’introduzione di una chiara disciplina sostanziale nel dilettantismo per mettere l’operatore in condizione di operare una corretta qualificazione e individuazione della figura di lavoratore sportivo”. Terzo grande intento era quello di: “ridurre e semplificare gli adempimenti a carico del mondo dello sport e consentire una riduzione dei costi a carico di associazioni e società dilettantistiche mediante l’ammodernamento, potenziamento e ampliamento delle funzioni del Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche”²⁸⁴, questo Registro - successivamente RAS- è stato istituito presso il Dipartimento per lo Sport dal d.lgs. 28 febbraio 2021 n. 39 per assolvere alle funzioni di certificazione della natura sportiva dilettantistica dell’attività svolta dalle società e associazioni sportive. Tuttavia, discordanti sono state le opinioni, da parte dei soggetti interni al settore, riguardo alla buona riuscita della Riforma.

Ad esempio, Donato Milano, presidente di Federcombat²⁸⁵, ha rilasciato una intervista al quotidiano Italia Oggi, pubblicata in data 26 gennaio 2024, dove non riserva parole al miele per la Riforma introdotta. Alla domanda su quali potrebbero essere i problemi causati dalle novità introdotte per il settore di riferimento, il Presidente, afferma che: “la riforma dello sport, seppur con nobili intenti nelle intenzioni, è chiaramente partita con il piede sbagliato. Partendo dal periodo dell’entrata in vigore, 1° luglio 2023, che come ben sappiamo è un periodo in cui moltissime realtà sportive sono chiuse “...” aggiungo che gli stessi commercialisti brancolavano nel buio, per cui anche volendo rivolgersi ai professionisti che seguono le società da un punto di vista amministrativo

²⁸³ Estratto del discorso del Dott. Abodi durante la seduta del Senato della Repubblica n. 059 del 20 aprile 2023 relativa al “*Question time in Aula*”, resoconto stenografico.

²⁸⁴ Ibidem.

²⁸⁵ Federazione italiana kickboxing, muay thai, savate, shoot boxe, sambo, mma.

non si ricevevano risposte. Non si è considerato il livello di partenza di molte realtà...”. Interessante è la risposta alla domanda con cui gli si chiede se gli attori, nonché artefici, della Riforma²⁸⁶ avessero comunicato in maniera efficace tra di loro dal 2019 all’entrata in vigore della stessa; Milano replica affermando che: “ad oggi non sappiamo chi è il nostro interlocutore. La nostra stella polare era e resta il Comitato Olimpico Italiano, ora ci siamo ritrovati a fare i conti con Sport e Salute da una parte e il Dipartimento per lo Sport prima e adesso con il Ministro...”²⁸⁷. Il quadro prospettato dal Presidente fa trasparire una certa confusione tra i palazzi legislativi e una rapidità di azione forse eccessiva, non calibrata con i mezzi a disposizione. In sintesi, sebbene la riforma sportiva abbia introdotto cambiamenti necessari e positivi per il settore, l’implementazione di tali misure ha evidenziato delle sfide significative per le realtà sportive, spesso impreparate a gestire la rapida transizione. Le difficoltà incontrate suggeriscono che un approccio più graduale e un adeguato supporto amministrativo e informativo siano essenziali per garantire che le novità non solo siano comprese ma anche efficacemente adottate. Solo in questo modo si potrà raggiungere un vero rilancio del sistema sportivo, senza compromettere la stabilità delle realtà locali, che rimangono un pilastro fondamentale per la crescita e lo sviluppo dello sport in Italia.

2. Il modello imperfetto del d.lgs. 38/2021.

Il Decreto Legislativo 38/2021 ha introdotto una disciplina innovativa per la gestione e la valorizzazione degli impianti sportivi pubblici, configurandosi come un modello di riferimento per future riforme del settore. La normativa, attraverso un approccio strutturato, punta a garantire maggiore efficienza, sostenibilità economica e accessibilità. Tuttavia, nell’approfondire le sue disposizioni, emergono aspetti che

²⁸⁶ Tra tutti il Dipartimento per lo Sport e le varie Federazioni.

²⁸⁷ Articolo del quotidiano Italia Oggi consultabile presso il seguente link: <https://www.italiaoggi.it/news/riforma-eravamo-disarmati-rispetto-a-questo-cambiamento-202401251459049948?refresh>.

sollevano interrogativi sulla sua capacità di rispondere pienamente alle esigenze del sistema sportivo italiano.

È noto che la maggior parte degli impianti sportivi appartiene al settore pubblico, essendo di proprietà degli enti locali, in particolare dei Comuni. Tale proprietà implica anche la responsabilità di amministrarli in modo efficace, perseguendo finalità di interesse collettivo e garantendo al contempo il rispetto di criteri di sostenibilità economica.

Tuttavia, per garantire efficacia, efficienza e economicità, sono necessarie competenze specifiche, competenze che gli enti locali possiedono in misura limitata o, in alcuni casi, non possiedono affatto.²⁸⁸

La pubblica amministrazione, in riferimento agli impianti sportivi, dovrebbe perseguire due obiettivi:

- L'utilità dell'impianto per la comunità locale. Tale utilità si manifesta sia nell'attenzione dedicata ai bisogni della popolazione del territorio, sia nell'ampliamento delle opportunità sportive disponibili. I bisogni della popolazione locale si concretizzano nella predisposizione di strutture adeguate alla pratica delle discipline sportive più praticate nella zona – si pensi, ad esempio, agli sport su ghiaccio nelle aree del Nord Italia, come Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige – ma anche nel supporto alle eccellenze che caratterizzano una specifica regione geografica, come accade per la scherma nelle Marche.²⁸⁹
- Il mantenimento degli impianti in buono stato di conservazione. La condizione spesso degradata di molti impianti sportivi pubblici è legata ai costi elevati degli interventi di manutenzione, sia straordinaria, a carico dell'ente pubblico,

²⁸⁸ Per questo motivo si rende indispensabile il ricorso a soggetti privati dotati di requisiti idonei, capaci di offrire le competenze necessarie per il conseguimento degli obiettivi prefissati dalla pubblica amministrazione.

²⁸⁹ L'espansione delle opzioni sportive disponibili può essere interpretata attraverso la costruzione di impianti polifunzionali o finalizzati a colmare le carenze presenti, anche per discipline ampiamente praticate. Un esempio è rappresentato dagli impianti di atletica leggera, spesso insufficienti in molte aree del nostro Paese. Al contrario, si può osservare la proliferazione continua, negli ultimi anni, di campi da padel senza un'adeguata analisi di mercato locale, che potrebbe portare al rischio di un eccesso di strutture e a conseguenti riduzioni della loro sostenibilità economica.

sia ordinaria, di competenza del gestore. Per gli enti pubblici, i costi straordinari rappresentano una sfida nel rispetto degli equilibri finanziari imposti dalla normativa, mentre per i privati il problema si aggrava con i vincoli temporali limitati delle concessioni, che riducono l'incentivo a investire.²⁹⁰

In sintesi, le principali innovazioni introdotte dal decreto legislativo, come già ampiamente trattato in precedenza, mirano a semplificare e velocizzare le procedure amministrative, riducendo i termini procedurali, con particolare attenzione al recupero e al riutilizzo di impianti sportivi esistenti o di strutture pubbliche inutilizzate. Inoltre, il decreto prevede un sistema che consente l'affidamento diretto degli impianti a società o associazioni di utilizzatori, a condizione che rispettino requisiti oggettivi, coerenti con l'obiettivo dell'affidamento, garantendo così la sostenibilità economico-finanziaria della gestione e il mantenimento degli standard di qualità del servizio.

Tuttavia, il decreto 38/2021, pur essendo il mezzo per raggiungere questi due obiettivi, sembra rispondere a tali scopi solo apparentemente.²⁹¹

Innanzitutto, c'è una limitazione ai soggetti senza scopo di lucro. L'articolo 5²⁹², infatti, si riferisce solo ad a.s.d. o s.s.d. senza scopo di lucro. Una società a scopo di lucro, dunque, non potrebbe beneficiare di questa disposizione per l'affidamento di un impianto sportivo pubblico. Se da un lato, alla luce delle indicazioni della legge delega che mirano ad agire nel contesto sportivo dilettantistico, comprendente le s.s.d. e le a.s.d., entità senza scopo di lucro, tale esclusione è comprensibile, dall'altro lato

²⁹⁰ Il problema si accentua quando i privati devono occuparsi anche della manutenzione straordinaria: l'assenza di garanzie sugli investimenti a lungo termine espone i gestori al rischio di non recuperare le spese, soprattutto se la gestione passa a un nuovo concessionario al termine della convenzione.

²⁹¹ Infatti, non comporta né una semplificazione significativa delle procedure – come si può constatare leggendo il complesso e poco chiaro articolo 4 – né l'istituzione di un sistema efficace di affidamento diretto, trattato nell'articolo 5.

²⁹² Decreto legislativo 28 febbraio 2021 n.38, articolo 5, comma 1: “Le Associazioni e le Società Sportive senza fini di lucro possono presentare all'ente locale, sul cui territorio insiste l'impianto sportivo da rigenerare, riqualificare o ammodernare, un progetto preliminare accompagnato da un piano di fattibilità economico finanziaria per la rigenerazione, la riqualificazione e l'ammodernamento e per la successiva gestione con la previsione di un utilizzo teso a favorire l'aggregazione e l'inclusione sociale e giovanile. Se l'ente locale riconosce l'interesse pubblico del progetto, affida direttamente la gestione gratuita dell'impianto all'associazione o alla società sportiva per una durata proporzionalmente corrispondente al valore dell'intervento e comunque non inferiore a cinque anni.”

rappresenta una limitazione: permettere a soggetti lucrativi, incluse le società sportive professionistiche, di investire con capitali remunerati e partecipare agli utili potrebbe aumentare il numero di investitori disposti a gestire impianti sportivi, contribuendo così a garantire il loro corretto mantenimento e utilizzo.

Il legislatore, inoltre, all'interno dello stesso articolo 5 non ha voluto fare esplicito riferimento alla tradizionale distinzione tra impianti dotati di rilevanza economica e impianti non dotati di rilevanza economica.²⁹³

La gestione degli impianti sportivi senza rilevanza economica richiede il supporto finanziario dell'ente pubblico, poiché non è in grado di generare risorse autonome. Al contrario, gli impianti con rilevanza economica sono in grado di sostenersi finanziariamente e di generare reddito, ovvero di produrre un margine positivo tra entrate e uscite. Inoltre, leggendo l'articolo 5, si evince che gli impianti oggetto di affidamento devono garantire la produzione di un margine positivo, classificandoli dunque come impianti con rilevanza economica. Tale conclusione trova conferma nel fatto che l'affidamento è subordinato alla presentazione, da parte del soggetto affidatario, di un progetto preliminare accompagnato da un piano di fattibilità economico-finanziaria per la rigenerazione, riqualificazione o ammodernamento dell'impianto, da sottoporre all'approvazione dell'ente locale competente.

Pertanto, se viene imposto l'obbligo di presentare un progetto di rigenerazione, riqualificazione e ammodernamento, ciò implica necessariamente la necessità di un investimento. Se è previsto un investimento iniziale, è fondamentale che nel tempo vengano generati risultati positivi in grado di recuperare l'investimento iniziale. I risultati favorevoli derivanti dalla gestione dell'impianto indicano la capacità dello stesso di generare profitto o, come sottolineato dal Consiglio di Stato, la presenza di servizi remunerativi, classificando così l'impianto tra quelli con rilevanza economica. Il recupero degli investimenti potrebbe essere ottenuto anche tramite contributi per la

²⁹³ Secondo il Consiglio di Stato la distinzione tra servizi economici e non economici “va letta alla stregua della terminologia delle fonti euro-unitarie, di modo che essa sta a differenziare i servizi remunerativi da quelli non remunerativi, vale a dire i servizi che abbiano o meno la possibilità di coprire i costi di gestione attraverso i corrispettivi dell'attività in ambito concorrenziale”; Consiglio di Stato, sez. V, 18 gennaio 2021, n. 5915.

realizzazione degli impianti forniti dall'ente concedente, o attraverso contributi per le spese di gestione a carico dello stesso ente. Questi contributi non sarebbero destinati solo a coprire i costi operativi che superano i ricavi generati, ma anche a finanziare gli oneri derivanti dal rimborso dei prestiti ottenuti per coprire l'investimento iniziale.²⁹⁴ In questo contesto, il contributo si configura sostanzialmente come un pagamento per il servizio fornito dal privato, portando a un'ipotesi di appalto di servizi. In tale scenario, l'adozione di un affidamento diretto non appare conforme agli strumenti giuridici corretti, poiché è necessario rispettare i principi di imparzialità della pubblica amministrazione, come stabilito dal codice dei contratti pubblici, principi che sono garantiti solo tramite lo svolgimento di una gara.²⁹⁵

Un aspetto strettamente connesso alla necessità che l'impianto da affidare in gestione abbia rilevanza economica riguarda la questione della gratuità dell'affidamento, ossia la rinuncia dell'ente pubblico a richiedere un canone per l'uso dell'impianto da parte del gestore privato. Da un punto di vista logico, questi due aspetti sono in contraddizione: se un impianto ha rilevanza economica e quindi genera risultati positivi, perché dovrebbe essere escluso il pagamento di un canone da parte del gestore al concedente pubblico? È vero che l'amministrazione pubblica potrebbe non richiedere un canone, privilegiando l'obiettivo di garantire una manutenzione adeguata dell'impianto per mantenerlo in buono stato, ma la mancanza di un canone potrebbe risultare più un punto critico che un vantaggio.

Questa incoerenza non fa che amplificare il distacco degli amministratori locali nell'applicazione pratica di questa normativa.²⁹⁶

²⁹⁴ Questo potrebbe non essere sufficiente, poiché occorre garantire non solo il rimborso degli oneri finanziari -interessi passivi-, ma anche la parte relativa al capitale del prestito, come previsto dal piano di ammortamento del finanziamento ottenuto.

²⁹⁵ <https://www.fiscosport.it/postfiscosport/in-evidenza/riforma-dello-sport-e-criticita-negli-affidamenti-degli-impianti-sportivi-pubblici/>.

²⁹⁶ L'imparzialità è uno dei principi fondamentali dell'amministrazione pubblica. Affidare direttamente la gestione di un impianto pubblico a un privato, in assenza di regole chiare e uniformi a livello nazionale e senza un processo competitivo, soprattutto se l'impianto genera utili, costituisce un punto di vulnerabilità per l'amministratore locale in termini di imparzialità, esponendo a possibili ricorsi da parte di altri operatori esclusi dall'affidamento dell'impianto remunerativo e a censure da parte di organi di controllo, dei revisori dei conti degli enti locali e della Corte dei conti.

Un'ulteriore criticità risiede nell'indicazione per cui l'impianto affidato in gestione al privato debba essere destinato a promuovere l'aggregazione e l'inclusione sociale, con particolare attenzione ai giovani. È evidente che tale destinazione d'uso dello spazio sportivo si basi unicamente su una progettualità dichiarata nelle relazioni gestionali previsionali, lasciando, di fatto, al medesimo ente pubblico locale la responsabilità di un monitoraggio continuo sull'effettiva realizzazione di quanto previsto. Questa riflessione conduce a valutare come l'affidamento si configuri come un atto di fiducia dell'ente pubblico nell'impegno del gestore, fiducia il cui valore risulta ridimensionato considerando che l'aggregazione e l'inclusione sociale, specialmente quella giovanile, costituiscono quasi sempre caratteristiche intrinseche dell'uso degli impianti sportivi.²⁹⁷

Ultimo tema invece di assoluta criticità è la determinazione della durata dell'affidamento che, secondo lo stesso articolo 5, deve essere: “per una durata proporzionalmente corrispondente al valore dell'intervento e comunque non inferiore a cinque anni.”

La durata della concessione rischia di alterare le regole del mercato qualora risulti eccessivamente estesa, limitando l'accesso di nuovi potenziali operatori alla gestione dell'impianto. Allo stesso tempo, la durata influisce sulla percezione dell'imparzialità dell'amministrazione, orientandola verso una possibile parzialità qualora non rispetti i criteri di proporzionalità previsti dall'articolo 5 in esame, il quale, in altre parole, prevede che maggiore è l'investimento iniziale di rigenerazione, riqualificazione e ammodernamento e maggiore è la durata della concessione.

È utile ricordare che è già presente una normativa che definisce la durata della concessione in modo certamente più articolato di quanto non faccia la disposizione contenuta nel decreto di riforma.

²⁹⁷ In questa prospettiva, risulta certamente più complesso per l'ente pubblico verificare ex post il rispetto dei progetti operativi, rispetto alla valutazione ex ante delle proposte aggregative e inclusive presentate dal potenziale gestore, riducendo così la responsabilità dell'amministrazione locale nella scelta dello stesso gestore.

Il riferimento è all'articolo 178, comma 2, del Codice dei contratti pubblici – d.lgs. 36/2023- secondo cui: “Per le concessioni ultra quinquennali, la durata massima della concessione non supera il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici assunti dal concessionario per rispondere alle esigenze riguardanti, ad esempio, la qualità o il prezzo per gli utenti ovvero il perseguimento di elevati standard di sostenibilità ambientale.”.

È evidente che l'amministratore locale, nel definire la durata dell'affidamento in gestione, faccia riferimento all'applicazione dell'art. 178 sopra citato, data la totale mancanza di ulteriori indicazioni nella normativa riformata. Quest'ultima, in questo senso, risulta carente a causa di un eccesso di semplificazione che si traduce paradossalmente in una mancanza di chiarezza: se semplificare significa eliminare elementi e riferimenti utili a fornire indicazioni operative, sarebbe invece preferibile una maggiore articolazione normativa.

Nonostante le criticità emerse durante l'applicazione del decreto, questo rappresenta comunque un passo significativo verso una maggiore regolamentazione, non solo per gli impianti sportivi, ma per l'intero settore sportivo, contribuendo a creare un quadro normativo più chiaro e strutturato. Sebbene ci sia ancora molto da fare, e gli esempi sono la frammentazione delle normative e la necessità di una maggiore chiarezza nell'applicazione, è stato essenziale avviare un processo che comincia a dare ordine a un settore finora troppo disomogeneo. In questo modo, sono stati gettati i primi mattoni per una regolamentazione che, con il tempo, dovrà essere affinata per garantire strutture più sicure e gestite in modo più efficiente.

3. Scenari futuri per lo sport in Italia.

Si peccerebbe di tracotanza a fare una previsione a lungo termine per ciò che sarà il futuro dello Sport in Italia, e più ambiziosamente nel mondo; si peccerebbe soprattutto se si prendesse queste parole come un assunto inconfutabile.

Tuttavia, una buona base di partenza per parlare di questo tema, potrebbe essere la ricerca “2050: scenari sul futuro dello sport in Italia”, pubblicata il 13 gennaio 2023, e realizzata dall’Istituto Piepoli²⁹⁸ e presentata nel Salone d’Onore del Comitato Olimpico Nazionale Italiano. All’incontro hanno partecipato il Presidente del CONI Giovanni Malagò, il Presidente ASOIF -Associazione delle Federazioni degli Sport Olimpici Estivi- Francesco Ricci Bitti, il Presidente del Comitato Italiano Paralimpico Luca Pancalli, il Presidente dell’ISTAT Giancarlo Blangiardo, il Presidente dell’Istituto Piepoli Nicola Piepoli e la velista Caterina Banti, campionessa olimpica a Tokyo 2020.

Prendendo spunto dalla previsione di una crescita della popolazione globale, che si stima raggiungerà circa 10 miliardi di persone entro il 2050, e considerando al contempo il calo demografico italiano, con una stima di circa 54 milioni di residenti rispetto ai 60 attuali e un continuo innalzamento dell’età media, lo studio ha cercato di immaginare come evolverà lo sport nel nostro Paese nei prossimi venticinque anni.

Citando il documento stesso²⁹⁹, dieci sono le previsioni che l’Istituto fa in riferimento a ciò che sarà lo sport: il panorama dei media sportivi cambierà radicalmente³⁰⁰;

²⁹⁸ L’Istituto Piepoli è un istituto di ricerca indipendente. È una realtà italiana di grande esperienza nel mondo dei sondaggi e delle ricerche di mercato. Fondato negli anni ’60 da Nicola Piepoli, si occupa di studiare e interpretare le opinioni, i comportamenti e le tendenze delle persone, fornendo dati e analisi utili per aziende, istituzioni e media. Tra i suoi ambiti di lavoro ci sono i sondaggi politici, spesso utilizzati per prevedere l’andamento elettorale, e le ricerche di mercato, che aiutano le aziende a capire meglio i propri clienti e a definire strategie vincenti. L’istituto si dedica anche a indagini sociali per esplorare fenomeni culturali e demografici, oltre a valutare la soddisfazione dei consumatori e a individuare nuove tendenze economiche e tecnologiche.

²⁹⁹ https://www.coni.it/images/1-Primo-Piano-2022/DELPHI_QUALITATIVO_Italia_25_-_Presentazione_futuro_dello_sport_-_Sintesi_Sito.pdf.

³⁰⁰ Il modo in cui produrremo, distribuiremo e consumeremo i contenuti sportivi multimediali muterà profondamente. Un numero crescente di federazioni sportive e club comincerà a produrre e vendere o trasmettere le proprie produzioni. Inoltre, poiché diventerà molto facile per tutti produrre nuovi contenuti, il numero di produzioni sportive complementari aumenterà enormemente.

sportification e *gamification* acquisiranno slancio³⁰¹; la sostenibilità diventerà ancora più importante e lo sport diventerà *green*³⁰²; gli impianti diventeranno luoghi di incontro sociale che offriranno esperienze e comodità su misura³⁰³; la diffusione e la pratica degli *e-sports*, che già stanno cercando di ottenere lo *status* olimpico, continuerà ad aumentare³⁰⁴; l'equilibrio del potere si sposterà a favore dell'atleta³⁰⁵; i livelli di prestazione degli atleti aumenteranno in modo significativo grazie alla tecnologia, alla scienza biomedica e alle neuroscienze³⁰⁶; il tradizionale modello di business delle scommesse sportive sarà completamente stravolto³⁰⁷; il coinvolgimento dei fan aumenterà grazie a nuovi modelli decisionali e di proprietà³⁰⁸; gli sport femminili aumenteranno di popolarità, i tabù omosessuali e transgender saranno sepolti.³⁰⁹

L'offerta sportiva diventerà più diversificata e complessa. Si assisterà a una contaminazione che renderà sempre più sfumati i confini tra sport propriamente inteso, attività fisico-motorie più ampie, competizioni basate sulla forza fisica e quelle sulla

³⁰¹ Emergeranno nuovi sport mentre alcuni sport tradizionali tenderanno scomparire. La tecnologia e la coesione sociale saranno fondamentali in questa prospettiva. Gli e-game attuali diventeranno veri e propri nuovi sport e gli e-atleti veri e propri atleti.

³⁰² Poiché così tante persone sono interessate allo sport, lo sport svolgerà un ruolo di primo piano nella promozione e nel sostegno della sostenibilità. I nuovi impianti dovranno essere a emissioni zero, completamente riciclabili, dovranno riciclare i rifiuti e devono trovare modi per generare il proprio consumo di energia e acqua.

³⁰³ Tra dieci anni, un impianto di nuova costruzione avrà poche somiglianze con gli impianti di oggi. L'esperienza sarà completamente diversa. VR/AR saranno all'ordine del giorno e forniranno allo spettatore un'esperienza visiva differente e su misura.

³⁰⁴ Gli e-sport sono dominio esclusivo della GenZ e della Gen Alpha. Tra dieci anni questi bambini e ragazzi saranno adulti ma ameranno ancora i loro giochi di e-sport e costituiranno di gran lunga la parte più grande della popolazione a quel tempo.

³⁰⁵ Il futuro atleta diventerà sempre più potente. Con la GenZ che si identifica con i singoli atleti piuttosto che con i *team*, il potere commerciale degli atleti aumenterà ulteriormente.

³⁰⁶ La lotta al doping diventerà sempre più difficile poiché la differenza tra ciò che è artificiale e ciò che è naturale rischia di ridursi sempre di più. Emergeranno difficili questioni etiche.

³⁰⁷ Ci sarà sempre spazio per le scommesse sportive, ma non più nel modo tradizionale. L'arrivo dell'intelligenza artificiale e della blockchain capovolgerà i tradizionali modelli di business delle scommesse.

³⁰⁸ Gli sport professionistici iniziano e finiscono con il tifoso. Niente fan, niente sport. I tifosi del futuro sono diversi da quelli tradizionali. GenZ e Gen Alpha amano condividere, sono immerse nella tecnologia e sono abituate a prendere da sé le proprie decisioni.

³⁰⁹ Uno dei pochi modi per far crescere lo sport, sia dal punto di vista dei fan che dei partecipanti, è far crescere gli sport femminili. La partecipazione globale delle donne a diversi sport popolari è ancora significativamente inferiore a quella degli uomini.

capacità mentale, nonché tra strutture organizzative istituzionali, enti no profit, realtà commerciali e imprese private. Dal punto di vista culturale, il ruolo dello sport nei contesti educativi - scuole e università - rappresenterà un motore per il progresso futuro. Questo genererà delle sfide nella *governance*. Sarà necessaria una maggiore capacità di monitoraggio sui processi organizzativi e sulle transazioni finanziarie. Il rischio di fenomeni corruttivi e di manipolazione dei risultati aumenterà. Pertanto, è indispensabile migliorare la strutturazione delle organizzazioni incaricate del controllo e dei loro meccanismi operativi.

La crescente aspirazione a una vita lunga e in piena forma psicofisica – tendenza conosciuta come *forever young*- spingerà un numero sempre maggiore di persone, anche in età oggi considerata avanzata, a dedicarsi ad attività sportive amatoriali, con un approccio più informato e consapevole, privilegiando discipline che favoriscano l'escursionismo e il contatto con la natura. In questo contesto, le associazioni sportive dilettantistiche avranno un ruolo cruciale nell'organizzazione e promozione dell'attività sportiva. Lo sport potrà diventare un mezzo fondamentale per favorire il recupero e il rafforzamento dei legami sociali

L'evoluzione dei valori, degli stili di vita e delle abitudini di consumo renderà lo sport sempre più rilevante come settore sia sociale che economico. Secondo una recente analisi dell'Istituto per il Credito Sportivo, il contributo dello sport al Pil nazionale è stimato in circa 24,5 miliardi di euro - pari all'1,37% del Pil totale -, con oltre 420.000 occupati nel settore. Entro il 2050, questa quota potrebbe crescere fino a rappresentare il 3% del Pil complessivo.³¹⁰

Il business globale dello sport sarà molto più ampio, per supportarlo servirà potenziare le infrastrutture sportive del Paese. Il 53% degli italiani crede che sport e attività fisica saranno migliori nel 2050, il 55% pensa che gli sport saranno molto più praticati nel

³¹⁰ Gli obiettivi dello studio, pubblicato nel 2022, dell'Istituto di Credito Sportivo riguardano la stima di un insieme di indicatori della dimensione e della performance economica del settore in Italia. Un lavoro che consente di mettere a disposizione degli Organismi Sportivi, del movimento sportivo, delle istituzioni e dei diversi operatori un dato aggiornato per il nostro Paese all'anno 2019, con un confronto rispetto al 2018. L'anno 2019 rappresenta infatti l'anno più recente per il quale si dispone dei dati prodotti dalla statistica ufficiale, necessari per aggiornare e ricostruire un quadro analitico quanto più completo.

2050, il 6% pensa che lo sport sarà uno dei tre settori più importanti per il paese nel 2050.³¹¹

Per sostenere questa crescita, sarà fondamentale garantire le infrastrutture necessarie. Gli impianti sportivi rappresentano sia il mezzo che il fine: senza di essi, l'attività sportiva diventa irrealizzabile. La presenza di un campetto da calcio vicino casa, di un campo da basket dietro la scuola o di una rete da pallavolo nel parco è essenziale per alimentare nei bambini il desiderio e l'interesse verso l'attività fisica. I futuri adulti devono poter esercitare il diritto³¹², ma anche avere la possibilità concreta, di praticare uno sport sicuro, sostenibile e inserito in strutture adeguate.

Tutto parte dagli impianti sportivi: sono il punto di inizio e il motore di un sistema che permette alla pratica sportiva di crescere e diffondersi. Investire in infrastrutture moderne, accessibili e diffuse sul territorio deve diventare una priorità, seguendo l'esempio di altri Paesi europei che hanno compreso quanto lo sport sia una leva strategica per il benessere sociale ed economico. Parallelamente, è fondamentale introdurre e valorizzare l'attività fisica nelle scuole, non come elemento marginale, ma come parte integrante del percorso educativo. L'attività fisica non è solo movimento: è benessere fisico e psichico, è una forma di prevenzione e un potente strumento per trasmettere valori come il rispetto, il lavoro di squadra e la disciplina. Occorre anche un maggiore supporto alle piccole realtà sportive, quelle dilettantistiche, che rappresentano le fondamenta del nostro sistema sportivo. È proprio qui, nei campetti di quartiere e nelle palestre scolastiche, che nascono e si formano gli atleti del futuro, ma soprattutto si offre ai giovani un luogo dove crescere, esprimersi e praticare attività fisica dopo la scuola. Sostenere queste realtà significa rafforzare le fondamenta dello sport italiano e garantire un'opportunità concreta per tutti di praticare attività fisica.

³¹¹ Indagine CATI/CAWI svolta presso un campione di 2000 casi, rappresentativo della popolazione italiana.

³¹² Costituzionalmente garantito e riconosciuto. Articolo 33, Costituzione: “[...] La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme.”

Investire nello sport, nelle sue strutture e nella sua diffusione significa investire nel futuro: in una società più forte, unita e pronta a costruire opportunità per tutti.

Bibliografia

N. AICARDI, *I beni culturali pubblici. Individuazione, protezione e conservazione, circolazione giuridica, fruizione pubblica*, in R. ROLLI-F. ASTONE-F. MANGANARO-F. SAITTA (a cura di), *I beni pubblici tra titolarità e funzione*, Cedam, Padova, 2018.

S. ALAIMO, *Protocollo di Kyoto*, Firenze, 2005.

T. ALIBRANDI – P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano, 2001.

C. ALVISI, *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, Milano, 2006.

G. ARENA, *I beni comuni nell'età della condivisione*, in *L'età della condivisione*, a cura di G. ARENA, C. IAIONE, Roma, Carocci, 2015.

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.

A. BASSI – R. VILLANI, *Rappresentanza. Modelli e prospettive per il Terzo settore*, Paper pubblicato da AICCON – Associazione Italiana per la Promozione della Cultura della Cooperazione e del Non Profit, Forlì, 2005.

R. BEGHINI, *Aspetti generali della responsabilità per gli incidenti sugli sci*, in *Danno e resp.*, 2000.

S. BELLOMO, G. CAPILLI, M. A LIVI, D. MEZZACAPO, P. SANDULLI, *Lineamenti di diritto sportivo*, Torino, Giappichelli, 2024.

C. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, Milano, 1977.

T. BONETTI, *Il diritto del «governo del territorio» in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011.

R. CAMPIONE, *Attività sciistica e responsabilità civile*, Dupress, 2007.

CARANTA, *Concessioni di beni e regola della gara*, in *Urb. e app.*, 2005.

E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2007.

S. CADELANO, *Recensione dell'opera "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano*, in *Rivista digitale di Diritto Costituzionale*, Cagliari, 2015.

W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1929.

L. COEN, *Commento all'art. 157 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112*, in *Regioni*, 1998.

- P. CONSORTI, *La nuova definizione giuridica di Terzo settore*, in *Non profit*, 2017, 3.
- G. D'ANGELO, nota a sentenza Trib. Avezzano, 23 aprile 2009, in *Giur. merito*, 2009.
- F. DAL CANTO, *Le prospettive della rappresentanza del terzo settore*, in *Non profit*, 2010, 3.
- F. DAL CANTO-S. GIANFALDONI- D. NOTARO- F. PROCCHI, *Il diritto dello sport dopo la riforma*, Pisa University Press, 2022.
- P. DE ANGELIS, *I sistemi di affidamento dei servizi*, in *Terzo settore e servizi sociosanitari: tra gare pubbliche e accreditamento*, a cura di C. BOTTARI, Torino, Giappichelli, 2013.
- R. DE NICTOLIS, *Novità in materia di lavori pubblici (L. 166/2002 e L. 190/2002)*, 2002, www.giustizia-amministrativa.it.
- R. DE RITIIS, *Riforma del Terzo Settore e attuali assetti societari delle imprese sportive: propositi spropositi del legislatore*, in *Giustizia Civile*, fascicolo 3, 2018.
- P. D'ONOFRIO, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, in *Federalismi.it*, 19 giugno 2019.
- P. D'ONOFRIO, *L'azione di governo per la riforma dello sport: la legge delega n.86/2019 ed i successivi decreti legislativi attuativi*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2021, fascicolo 6.
- P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, Cedam, 2004.
- E. FERRERO, *Affidamento di concessioni e società di progetto*, in *Urb. app.*, 2020, 2.
- S. FIDANZIA- A. GIGLIOLA, *Il Project financing per gli impianti sportivi alla luce delle linee guida dell'autorità nazionale anticorruzione (ANAC) del 23 settembre 2015*, in *Riv. dir. sport.*, 2015.
- F. FRACCHIA, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir., Annali, vol. I*, Milano, Giuffrè, 2007.
- E. FREDIANI, *La co-progettazione dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli, 2021.
- C. GABBANI, *Bene iudicat qui bene distinguit: la nozione di "interesse artistico" nella legislazione dei beni culturali*, in *Rivista*, 2019, 4.
- L. GALLO, *Costruzione di Politiche Pubbliche partecipate ed evolutive - Il rapporto tra enti pubblici ed enti del Terzo Settore: la proposta di una cassetta degli attrezzi*, 11 novembre 2019.
- F. GARRI, *Project financing e performance bond*, in *Appalti, urbanistica, edilizia*, 1999.
- A. M. GAMBINO, *La riforma del terzo settore e l'attività sportiva*, in *Riv. Dir. sport*, 2020.
- G. GARZIA, *Gli impianti sportivi di interesse storico e artistico. Regime di tutela e necessità di ammodernamento*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2021.
- G. GENNARI., nota a sentenza Cass. 6 febbraio 2007, n.2563, in *Obbl. e Contr.*, 2007, 6, 551.
- S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Rivista diritto sportivo*, 1949.
- A. GUALDANI, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *federalismi.it*, 2021, 21.

- G. GUZZARDI, *Tutela del credito nell'ordinamento sportivo e crisi pandemica*, in *Contratti*, 2022.
- U. IZZO, *La montagna*, a cura di Izzo, Torino, 2013.
- H. KELSEN, *La teoria pura del diritto*, Torino, 1966.
- E. LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in CANTAMESSA-RICCIO-SCIANCELEPORE, *Lineamenti di diritto sportivo*, Milano, 2008.
- E. LUBRANO, *Note critiche in tema di autonomia dell'ordinamento sportivo (tra sovranità e sudditanza)*, in *Diritto dello sport*, 2007.
- S. LINGUANTI, *Impianti sportivi, competizioni ed eventi: organizzazione delle attività, gestione degli impianti, verifiche di sicurezza e controlli*, Santarcangelo di Romagna, 2023.
- F. P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975.
- A. MAGNI, *Il parere tecnico del Coni*, in *Normative per gli impianti sportivi*, in *Spaziosport*, 2013, 25.
- B. MAMELI, *Concessioni amministrative*, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. CASSESE, vol. 2, Milano, Giuffrè, 2006.
- M. MARANO, *La responsabilità sociale e il bilancio sociale delle organizzazioni sportive dilettantistiche alla luce del codice del terzo settore e del decreto ministeriale del 4 luglio 2019*, in *Dir. dello sport*, 2021, 21.
- G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli enti del Terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, in *N. leggi civ.*, 2018, 3.
- G. MARI, *L'ex cinema America: la tutela dell'architettura contemporanea tra Codice dei beni culturali e del paesaggio e legge sul diritto d'autore*, in *Riv. giur. ed.*, 2020, 4.
- G. MARTINELLI, *Le forme di gestione di un impianto sportivo*, Euroconference, 2016.
- S. MARZOT, *La ripartizione delle competenze in materia di pianificazione territoriale degli impianti sportivi con particolare riferimento a quelli comunali*, in *Dir. dello sport*, 2008.
- M. MONTI, *L'architettura come forma dell'arte: fra libertà e tutela*, in *Aedon*, 2019.
- S. MONZANI, *Le nuove dinamiche competitive nell'affidamento dei servizi sociali*, in *Dir. proc. amm.*, 2020.
- L. MUSUMARRA, *L'adeguamento del DVR secondo un concetto "dinamico" del rischio*, in *Associazioni e sport n.8-9/ 2024*.
- F. NAPOLITANO-F. MOINE, *Nuova veste per gli enti sportivi professionistici e dilettantistici*, in *Euteckne.info*, 2021.
- F. NAPOLITANO- E.M. VIDALI, *Enti sportivi dilettantistici: la perdita del regime fiscale agevolato di cui alla L. 398/91*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 1, 2021.
- A. PAIRE, *Il ruolo degli enti locali nella gestione degli impianti sportivi. In particolare: il Comune*, in *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, a cura di R. LOMBARDI, S. RIZZELLO, F. G. SCOCA et al., Milano, Giuffrè, 2009.

- S. PAPA, *Le federazioni sportive: natura privata e profili pubblicistici alla luce delle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *www.federalismi.it*, n. 10, 2021.
- L. PAROLA- T. ARNONI- S. GRANATA, *I Contratti di Efficienza Energetica. Profili Regolamentari e Prassi*, in *Contratti*, 5, 2015, 517.
- G. PARUTO, *La gestione e l'organizzazione degli impianti sportivi*, in AA. VV., in *Diritto, organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, a cura di BOTTARI – D'ONOFRIO – FRANCESCHETTI – NICOLAI – PARUTO, Bononia University Press, Bologna, 2021.
- G. PASSARELLI, *Il crowdfunding: un assist per lo sport*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, 2022.
- A. PEDICINI- T. TIANI, *Lo sport e le risorse finanziarie nell'unione europea: l'inquadramento della disciplina a favore della costruzione e ristrutturazione degli impianti sportivi*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2012.
- G. L. PIETRANTONIO, *Il project financing pubblico quale strumento metodologico per l'edificazione di nuovi impianti calcistici? profili, scenari e prospettive*, in *Istituzioni del federalismo*, 2021.
- M. PITTALIS, *Sport e Diritto: l'attività sportiva fra performance vita quotidiana*, Milano, Wolters Kluwer, 2023.
- M. C. POLLICINO, *Gli impianti sportivi*, in AA.VV., in *Lineamenti di Diritto Sportivo*, a cura di BELLOMO-CAPILLI-LIVI-MEZZACAPO-SANDULLI, Giappichelli, Torino, 2024.
- G. PROIETTO, *Sostenibilità e digitalizzazione e per le infrastrutture sportive: il caso "GreenFoot"*, in *Il nuovo Diritto delle Società*, fascicolo 11, 2022.
- E. QUADRI, *Il terzo settore tra diritto speciale e diritto generale*, in *N. giur. civ.*, 2018, 5.
- A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in AA. VV., *Saggi di diritto sportivo*, Milano, 1999 e in *Rivista di diritto sportivo*, 1979, I.
- P. RAIMONDO, *Costruzione e ristrutturazione degli impianti sportivi: il modello inglese o quello tedesco?* in *Dir. dello sport*, 2013, 1-2.
- G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 5, 2002.
- S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa, 1918.
- S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Torino, 1966.
- T.V. RUSSO, P. MARCHETTI, *Manuale di diritto e tecnica del project financing*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010.
- M. SANINO- S. VERDE-, *Il diritto sportivo*, Padova, 2015.
- Sport e lavoro in Italia. Secondo Libro bianco sul settore sportivo*, curato da SL&A Turismo e Territorio.
- M. SANINO, A. LA FACE, *Lo sport nella legge di bilancio 2019*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2019.
- G. SANTINI, *Tramonto dello scopo lucrativo nelle società di capitali*, in *Riv. dir. civ.*, 1973, I.

- L. SANTORO, G. LIOTTA, *Lezioni di Diritto Sportivo*, 2023.
- A. SANTUARI, *Gli enti sportivi dilettantistici (ESD) e i rapporti giuridici di collaborazione con gli enti pubblici alla luce del codice del terzo settore e della riforma dello sport*, in *Diritto dello Sport*, 2021.
- D. SCANO, *Il finanziamento della società di progetto*, in *La finanza di progetto. Profili economico-finanziari e problematiche giuridiche*, a cura di T.V. RUSSO, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009.
- F. SCRIVANO, *La redazione e l'adozione del D.V.R. (documento valutazione rischi) obbligatoria anche per lo sport dilettantistico*, in *Associazioni e sport* n. 8-9/2023.
- M. F. SERRA, "La riforma dello sport: sviste, correttivi e attenzione", *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, "Cronache dall'ordinamento sportivo, settembre-dicembre 2022".
- L. SILVESTRI, A. SILVESTRI, P. L. FERRENTI, "La riforma dello sport dopo il decreto correttivo 120/2023: sintesi delle novità", *aics.it*, 24 settembre 2023.
- F. SPANICCIATI, *Il "differenziale" sportivo: una categoria speciale di beni*, in *Munus: Rivista giuridica dei servizi pubblici*, 2022.
- F. SPANICCIATI, *L'edificazione di nuovi impianti sportivi come chiave del rilancio del settore: obiettivi e risultati ottenuti dalla c.d. Legge sugli stadi*, in *Riv. Dir. Sport.*, 2017.
- SULLO, *L'intervento pubblico nel settore del credito con particolare riferimento al credito sportivo*, in *Nuova rassegna*, 1976.
- L. TABARRINI, *Merloni quater. Le nuove norme in materia di lavori pubblici. Commento articolo per articolo alla Legge Quadro sugli appalti*, Rimini, Maggioli, 2002.
- G. VALORI, *Il diritto nello sport. Principi, soggetti, organizzazione*, Torino, 2005.
- P. VENTURI, *La valutazione d'impatto sociale come pratica "trasformativa" (Short paper)*, in *AICCON*, 2019, 19.
- S. VERNIZI, *Brevi considerazioni sulla responsabilità vettoriale del gestore di impianti di seggiovia*, nota di commento ad App. Milano, 15 febbraio 2006, in *Resp. civ. prev.*, 2007.
- F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità economica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1, 2022
- R. VIGLIONE, *La nuova disciplina in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali: la responsabilità per i danni derivanti da attività sciistica*, in *Studium juris*, 2004.
- M. ZACCHEO, *La società di progetto*, in *Finanza di progetto*, a cura di G. MORBIDELLI, Torino, Giappichelli, 2004
- F. ZATTI, "Ordinamento sportivo" e ordinamento statale tra "autonomia" e "riserva di giurisdizione". Dal "diritto dei privati" all'"ordinamento settoriale": verso la "lex sportiva"? , in *Rass. dir. econ. sport.*, 2007.

