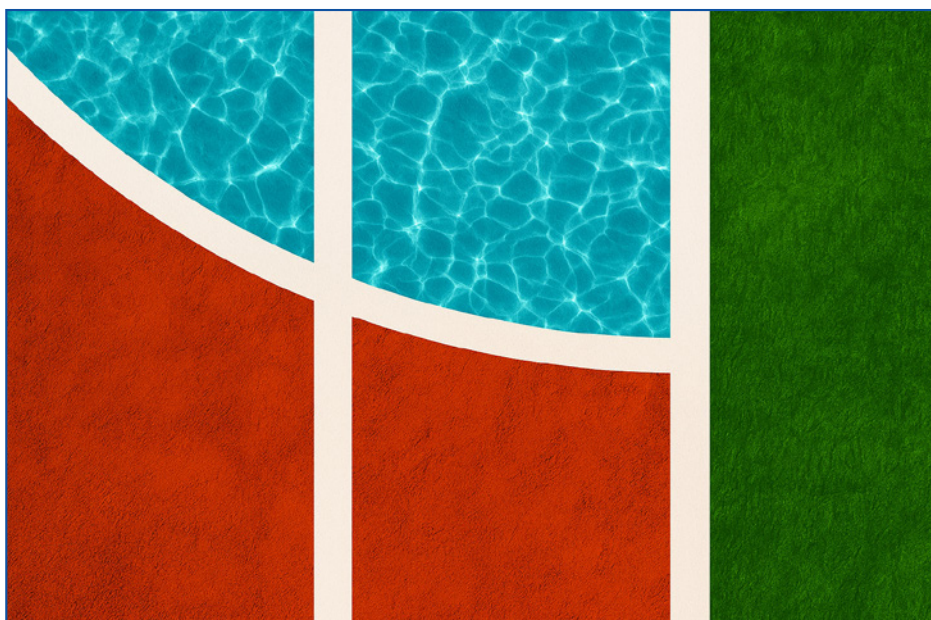




DIRITTI, GESTIONE E SOSTENIBILITÀ DELL'IMPIANTISTICA SPORTIVA

a cura di Luca Zambelli e Angelo Francini



QUADERNI DI DIRITTO
DELLE ATTIVITÀ MOTORIE E SPORTIVE

Collana diretta da Carlo Bottari

I volumi della Collana “Quaderni di Diritto delle attività motorie e sportive”

1. Nicola Cavallaro, *La cessione dei diritti economici dei calciatori* (2021)
2. Francesco Pegreffi, Giovanni Paruto (a cura di), *Stili di vita e nuove tecnologie* (2022)
3. Luigi Melica, *Sport e “diritti” in Italia e nel mondo* (2022)
4. Carlo Bottari, Alceste Santuari (a cura di), *Le associazioni sportive dilettantistiche: riforme e profili gestionali* (2022)
5. Francesco Pegreffi (a cura di), *Giulio Faldini pioniere dell'ortopedia moderna tra Italia e Perù* (2022)
6. Giovanni Paruto, Francesco Pegreffi (a cura di), *La telemedicina nell'assistenza terapeutica e in particolare oncologica* (2022)
7. Carlo Bottari (a cura di), *Curare o prendersi cura? Etica ed emergenza pandemica* (2023)
8. Alessandro Bortolotti (a cura di), *Il management sportivo umanistico* (2023)
9. Giovanni Paruto, Daniele Verri (a cura di), *Sport e inclusione nel sitting volley* (2023)
10. Chiara Pazzaglia, Francesco Pegreffi (a cura di), *Mi prendo cura di lei. Contrasto e prevenzione al gioco d'azzardo femminile* (2023)
11. Luca Dimasi, Silvia Marzot (a cura di), *Welfare State: scenari futuri e criticità irrisolte delle politiche sociali e socio-sanitarie in Italia* (2024)
12. Antonio Alfonso Pisani, *Telemedicina: quadro normativo, tutele e diritti, sistema delle responsabilità* (2024)
13. Gary Louis Pietrantonio, *Assetti amministrativi, organizzativi e contabili del calcio professionistico* (2024)
14. Renato Nicolai, Luca Zambelli (a cura di), *La disciplina del Basket tra tutele e mercato* (2025) - Sport: 1 Pallacanestro
15. Federico Laus (a cura di), *La sicurezza alimentare tra procedimento, azioni strategiche e sistema di controlli. Food safety: procedures, strategic actions and control system* (2025)
16. Francesco Pegreffi, Maria Paola Hachfeld (a cura di), *Ci vediamo in campo. Manuale introduttivo al gioco del basket in carrozzina* (2025)
17. Carlo Zoli (a cura di), *Il mondo del tennis tra sport e diritto* (2025) - Sport: 2 Tennis
18. Simone Perillo, Tommaso Di Paolo (a cura di), *Il cavallo atleta: tutele e prospettive* (2025) - Sport: 3 Sport Equestri
19. Luca Zambelli, Angelo Francini (a cura di), *Diritti, gestione e sostenibilità dell'impiantistica sportiva* (2025)

COMITATO SCIENTIFICO

Carlo Bottari
Roberto Cippitani
Paco D'Onofrio

Massimiliano Iovino
Luigi Melica
Alessandro Pajno

Carlo Rasia
Elena Zucconi Galli Fonseca

DIRITTI, GESTIONE E SOSTENIBILITÀ DELL'IMPIANTISTICA SPORTIVA

a cura di Luca Zambelli e Angelo Francini

Con contributi di

Carlo Bottari, Mirko Depinto, Davide Del Verde,
Angelo Francini, Carlo Guidetti, Federico Laus,
Andrea Montanari, Davide Palazzo
Vittorio Andrea Vaccaro, Luca Zambelli

Bologna
University Press

Il volume è stato pubblicato con il contributo dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna e della Fondazione "Carlo Rizzoli" per le Scienze Motorie.



Si ringraziano la Scuola regionale dello Sport CONI Emilia-Romagna e l'ANCI Emilia-Romagna per la collaborazione nei corsi di formazione organizzati nel 2024-2025 sui temi trattati nel presente volume.

Fondazione Bologna University Press
Via Saragozza 10 – 40123 Bologna
tel. (+39) 051 232 882

www.buonline.com
email: info@buonline.com

© 2025 Bologna University Press

Quest'opera è pubblicata sotto licenza CC-BY 4.0

ISBN: 979-12-5477-633-9
ISBN online: 979-12-5477-634-6
DOI: 10.30682/9791254776346

In copertina: elaborazione grafica da www.dreamstime.com.

Impaginazione: DoppioClickArt (San Lazzaro di Savena - BO)

Prima edizione: settembre 2025

SOMMARIO

Prefazione Carlo Bottari	7
SEZIONE SCIENTIFICA	
Gli impianti sportivi come presupposto di realizzazione del diritto allo sport Luca Zambelli	8
Impianti sportivi e contratti pubblici: la gestione Federico Laus	19
<i>I social impact bonds</i> quale strumento di finanza sostenibile per lo sviluppo dell'impiantistica sportiva Angelo Francini	30
Enti del Terzo settore, attività sportiva dilettantistica e amministrazione condivisa Davide Palazzo	38
L'impatto sociale dello sport e degli e-sport, fattori da considerare nell'ideazione dell'impiantistica sportiva del futuro Vittorio Andrea Vaccaro	50

ESPERIENZE

Lo stato dell'arte della domanda e dell'offerta di sport in Italia Mirko Depinto	62
La pianificazione e la progettazione degli interventi degli enti locali. L'esempio di Cesena Sport City Andrea Montanari	71
La progettazione degli spazi negli impianti sportivi Carlo Guidetti	79
L'impiantistica sportiva: riflessioni e prospettive Davide Del Verde	84
Rapporto Sport 2024	86
Notizie sugli autori	95

Sezione scientifica

GLI IMPIANTI SPORTIVI COME PRESUPPOSTO DI REALIZZAZIONE DEL DIRITTO ALLO SPORT

Luca Zambelli

I. LO SPORT COME DIRITTO

A partire dall'epoca moderna, il tentativo di definire il concetto di "Sport" ha rappresentato un'operazione con diversi riflessi dal punto di vista giuridico, a partire dal tema delle attribuzioni legislative ed esecutive in merito all'organizzazione e al governo del fenomeno. Ne sono testimonianza le recenti e altisonanti vicende di riforma del sistema sportivo, oggi più che mai al centro del dibattito politico, legislativo e dottrinale, che nell'arco di pochi anni ha visto susseguirsi in Italia diverse interventi riformatori, a partire da quello sulla *governance* nel 2018, passando a quello sull'ordinamento sportivo tra il 2019 e il 2021, fino all'intervento sul testo costituzionale concretizzatosi nella seconda parte del 2023.

Per decenni, la definizione in prevalenza utilizzata per riferirsi allo sport nel linguaggio giuridico è stata quella di "ordinamento sportivo"¹ che, costituzionalizzata nel 2001 all'art. 117 con la riforma del Titolo V, continuava a evocare l'assetto istituzionale rappresentato dal binomio CONI-federazioni sportive², scontando il limite di non riuscire a descrivere appieno la portata del fenomeno sportivo e dei diritti

¹ Sul punto si rinvia agli studi di: M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, p. 10 ss.; W. CESARINI SFORZA, *Diritto del lavoro e diritto sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1970, 1-2, pp. 35-45 (vers. originale pubblicata in *Dir. lav.*, 1951, 7-8, p. 264 ss.); M.S. GIANNINI, *Ancona sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, p. 671; I. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, Giuffrè, 1977. Per gli interventi più recenti si v. L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1999; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti fra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, Giuffrè, 2007; G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm.*, 2012, 3, pp. 299-327; P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo* in *Dir. amm.*, 2012, 1-2, pp. 3-20.

² L'espressione è stata spesso impiegata anche dalla giurisprudenza ben prima della riforma del Titolo V della Costituzione, si v. tra le più risalenti Cass. civ., 11 febbraio 1978, n. 625; Cass. civ., 28 luglio 1981, n. 4845; Tar Lazio, sez. III, 8 marzo 1982, n. 311.

ad esso connessi, i cui connotati venivano ricercati e associati ad altre disposizioni costituzionali.

Sul piano internazionale, la definizione di sport era stata ed è descritta, invece, con un'accezione più ampia.

La Carta europea dello Sport (vers. 2018), art. 2, comma 1 del Consiglio d'Europa definisce lo sport, come: “qualsiasi forma di attività fisica che, mediante una partecipazione organizzata o meno, abbia come obiettivo il miglioramento delle condizioni fisiche e psichiche, lo sviluppo delle relazioni sociali e il conseguimento di risultati nelle competizioni a tutti i livelli”.

La risoluzione del Parlamento europeo dell'8 maggio 2008, n. 2007/2261 sul Libro bianco sullo sport stabilisce che lo sport “rappresenta un importante strumento per la promozione del dialogo interculturale e fornisce un eccezionale contributo allo sviluppo e alla promozione di importanti valori sociali, culturali ed educativi”.

La Carta internazionale dell'educazione fisica e dello sport dell'UNESCO (vers. 2015) cita all'art. 1 che: “Ogni essere umano ha il diritto fondamentale di accedere all'educazione fisica e allo sport, che sono indispensabili allo sviluppo della sua personalità. Il diritto di sviluppare le proprie attitudini fisiche, intellettuali e morali attraverso l'educazione fisica e lo sport deve essere garantito tanto nel quadro del sistema educativo, come negli altri aspetti della vita sociale”.

L'art. 6, lett. e), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce, invece, che l'UE ha il potere di intraprendere azioni volte a sostenere o completare le azioni degli Stati membri nel settore dello sport. Parallelamente, l'art. 165 del TFUE fornisce un quadro dettagliato per la politica sportiva, affermando che l'Unione “contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa”. In particolare, il paragrafo 2 dell'art. 165 mira a “sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra di essi”.

Guardando le definizioni internazionali ed in particolare quelle di carattere cogente di fonte europea si può quindi affermare che lo “Sport” rientri a pieno titolo nella categoria dei “servizi alla persona”, in un'ottica che si presenta ben più complessa rispetto alle semplici definizioni di attività sportiva o “Sport” come sinonimo di competizione, portando con sé rilevanti implicazioni dal punto di vista sociale e di tutela della salute, coinvolgendo, quindi, l'intera popolazione di uno Stato, con la conseguente moltiplicazione di questioni di ordine giuridico.

Le difficoltà interpretative si ritrovano però nel momento in cui l'attenzione si volge sulla normativa italiana. Secondo il d.lgs. n. 36 del 28 febbraio 2021, art. 2, comma 1, lett. nn) con il termine “Sport” deve intendersi: “qualsiasi forma di attività fisica fondata sul rispetto di 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".

Nonostante un evidente richiamo alla Carta europea dello sport, quella fornita dal legislatore italiano è una definizione che, seppur con uno slancio propositivo verso una visione più globale del fenomeno sportivo, presenta comunque delle difficoltà ontologiche nel prendere le distanze dal concetto di "competizione", se non fosse altro per il richiamo al rispetto delle regole, riproponendo così il collegamento al sistema facente capo all'ordinamento sportivo internazionale e quindi alla Carta Olimpica.

Se da un lato la competizione rappresenta solo una delle possibili finalità dell'attività fisica, dall'altro lato il legislatore esaurisce la portata della definizione "ai fini del presente decreto", riportando quindi l'interprete in un limbo in cui vi è poca chiarezza su cosa debba intendersi con le definizioni "Sport" e "attività sportiva" e su cosa queste verrebbero a differire rispetto alla dimensione delle "attività motorie" che per assenza di riferimenti sarebbero poste fuori dall'ambito applicativo del decreto.

Parallelamente all'intervento legislativo di cui al d.lgs. 36/2021 era stata però avviata dallo Stato una profonda riforma dell'assetto di governo del fenomeno sportivo. Ad un deciso distacco dall'univocità dell'accezione competitiva-organizzativa, si è assistito dopo l'avvento della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (art. 1, commi 629-633) con cui la Società Sport e Salute S.p.A. è subentrata alla CONI Servizi Spa³, registrandosi così una spiccata attenzione agli aspetti sociali e di tutela della salute, come suggerito anche dalla stessa denominazione del nuovo ente. Questo nuovo assetto, faticosamente avviato e che pare non aver ancora visto sopiti i conflitti insorti tra istituzioni sportive e statali, proprio durante il vorticoso susseguirsi dell'entrata in vigore dei diversi decreti compresi nella c.d. Riforma dello sport, ha ricevuto un'importante conferma con l'avvento della legge costituzionale 26 settembre 2023, n. 1, con la quale è stato introdotto un nuovo comma all'art. 33 della Costituzione, che dispone: "La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme".

Nella nuova disposizione si nota immediatamente il distacco dall'art. 117 Cost.

La definizione costituzionale riprende *icto oculi* i contenuti delle citate fonti internazionali, che visibilmente pongono lo sport in una dimensione ulteriore e più globale rispetto a quella dell'ordinamento sportivo. A suffragio di questa impostazione si rinvencono i richiami, contenuti nei lavori preparatori alla modifica⁴, alle

³ Quest'ultima era una società pubblica il cui capitale era interamente detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze ex art. 8 d.l. 8 luglio 2002, n. 138 conv. l. 8 agosto 2002, n. 178.

⁴ Si v. dossier della Camera dei Deputati del 17 luglio 2023 (A.C. 715-B Cost.) intitolato "Modifica all'articolo 33 della Costituzione, in materia di attività sportiva".

fonti interne che enunciano gli obiettivi formativi e sanitari “del potenziamento delle discipline motorie e dello sviluppo di comportamenti ispirati a uno stile di vita sano” (l. 13 luglio 2015, n. 107 e l. 30 dicembre 2021, n. 234) e gli scopi di carattere educativo, come quelli di cui alla legge 27 dicembre 2017, n. 205 in cui il diritto all’esercizio della pratica sportiva è definito quale “insopprimibile forma di svolgimento della personalità del minore”.

Dal punto di vista lessicale, potrebbero sollevarsi dei dubbi in quanto il dettato costituzionale si riferisce all’attività sportiva riconoscendone il valore, senza tuttavia utilizzare il termine “diritto”.

Per superare questa obiezione si può anzitutto evidenziare come l’impostazione ricognitiva è evocativa del dettato dell’art. 2 Cost., potendosi sostenere come in riferimento all’attività sportiva, quella del riconoscimento di un valore preesistente sia stata una scelta fisiologica per due ragioni. In primo luogo, lo sport, come ancora oggi viene praticato e soprattutto come viene ancora organizzato, tramite le articolazioni dell’ordinamento sportivo, è un fatto sociale che preesiste alla Repubblica che quindi, anche per garantirne la fondamentale autonomia, non potrebbe che utilizzare un approccio ricognitivo. Come già evidenziato, sono ancora diversi ed intensi i conflitti tra lo Stato e lo sport, sicché un’attribuzione e non un riconoscimento di valore da parte dello Stato non avrebbe potuto che essere percepita dalle istituzioni sportive come un tentativo di definire, limitare e quindi assoggettare lo sport al suo governo.

In secondo luogo, la “costituzionalizzazione” a livello europeo dello sport, attraverso il riconoscimento della sua specificità, nella declinazione educativa, sociale e di tutela della salute, era già intervenuta dal 2007 (art. 165 TFUE) e quindi, quale membro dell’Unione europea, la Repubblica Italiana aveva il compito di conformare la propria azione all’impostazione condivisa nell’Unione, la quale aveva riconosciuto la peculiarità e l’autonomia dello sport, sia nel suo modello organizzativo, sia nella sua veste di veicolo di valori, che i singoli stati membri sono tenuti ad attuare e diffondere attraverso la loro azione.

2. LA CENTRALITÀ DELLE INFRASTRUTTURE SPORTIVE

Il riconoscimento del diritto allo sport come diritto sociale, a maggior ragione nel suo rilievo costituzionale, implica un’attività positiva delle istituzioni affinché le condizioni materiali per la sua fruizione siano effettive e non meramente formali. In questo senso gli impianti sportivi costituiscono lo strumento essenziale per rendere concretamente fruibile il diritto allo sport. L’accesso a strutture adeguate in cui praticare attività sportiva, nonché la possibilità di fruire di servizi e spazi non solo legati alla logica competitiva, si innesta nel più generale principio di effettività dei diritti

fondamentali, per cui la mancanza di strutture rappresenta un ostacolo sostanziale all'esercizio di un diritto formalmente riconosciuto⁵.

È intuitivo comprendere l'importanza che le infrastrutture sportive rivestono per la promozione dell'attività sportiva a qualsiasi livello. La rilevanza degli impianti non si arresta, infatti, solo alle loro possibilità di utilizzo nel tessuto organizzativo dello sport, ma coinvolge anche l'assetto dei territori in cui sono collocati, facendo risaltare l'esigenza di strutture moderne e adeguate, non solo per il corretto svolgimento dell'attività sportiva e motoria, ma anche per assecondare lo sviluppo e la pianificazione delle aree urbane e, di conseguenza, degli aspetti sociali ad essi connessi.

Si tratta di un aspetto certamente più visibile nel caso di impianti di grandi dimensioni – in grado di indirizzare, o condizionare l'intero assetto di alcuni quartieri e zone della città – ma non per questo meno strategico riguardo alle strutture più contenute che sono dislocate in tutto il tessuto cittadino. In buona sostanza, gli impianti devono integrarsi con il tessuto urbano, in modo da essere considerati infrastrutture capaci di portare valore al territorio e alle aree circostanti e non devono essere concepiti solo come meri contenitori di manifestazioni sportive⁶.

Secondo i più recenti studi di settore⁷, inoltre, le infrastrutture moderne devono consentire la riduzione dei costi di gestione ed essere idonee all'utilizzo per il maggior numero di attività, anche garantendo al territorio, se possibile, un ritorno di immagine che spinga alla diffusione massima dell'attività sportiva, oltre a garantire un ritorno di visibilità in termini di competitività nei confronti di altre realtà territoriali.

⁵ Per uno studio introduttivo del diritto ad accedere alla pratica sportiva come diritto fondamentale, di particolare interesse è il contributo di A. NISSEN, *The U.N. CESCR Committee takes on the right to take part in sports*, in *Dir. dello Sport*, 2024, 2, pp. 13-24.

⁶ Sulla centralità della pianificazione urbana nei processi di educazione alla salute si rinvia a M. COGNIGNI, M.P. VETTORI, *Spazio, Sport, Società. La pratica sportiva nel progetto dello spazio pubblico contemporaneo*, in *Techne*, 2020, 19, pp. 142-152, i quali analizzano i principi del documento *EU Physical Activity Guidelines. Promoting physical activity and health in design*, redatto nel 2008, oltre all'iniziativa *Active by Design* (2014) predisposta con lo scopo di sostenere i governi nazionali e locali, gli sviluppatori, i progettisti e le comunità a incoraggiare una vita attiva fornendo *leadership*, formazione e supporto ai progetti per i luoghi di nuova concezione e ridisegno delle strutture esistenti. Cfr. M. ELENA, A. TARTAGLIA, G. CASTALDO, *Il tempo della città tra natura e artificio*, in *Techne*, 2020, 20, pp. 131-139; K. TAEHEE, C. KYUNGRO, *Developing a measure of user-perceived universal design for sport facilities*, in *South afr. jour. reser. sport phys. educ. recr.*, 2018, 40 (1), pp. 25-39.

⁷ In proposito si v. THEA, *Rapporto dell'Osservatorio Valore Sport*, 2025, in www.ambrosetti.eu; M. TRANE, F. POZAGLIO, *Economic sustainability scenarios for the redevelopment of sports facilities: a proposal for the "Fausto Coppi" Motovelodrome in Turin*, in *Territorio Italia Eng. Ed.* (Riv. Ag. Entrate), 2020, 1, pp. 82-103. Per un possibile percorso di valorizzazione degli stadi italiani si v. P. CHERICI, *Sviluppo e valorizzazione degli stadi per il calcio. Strategie, strumenti e opportunità per la definizione di un modello italiano*, in *Techne*, 2016, 11, pp. 165-171.

Per questi motivi, negli ultimi tre decenni, si è assistito ad una evoluzione del modello di impianto multifunzionale, in cui l'evento sportivo diviene l'occasione per far fruire altri servizi agli utenti, in modo da garantire ulteriori ricavi agli enti sportivi⁸.

In questo lasso di tempo la realtà italiana è però rimasta ingessata da diverse dinamiche, non solo legate alla dimensione economica, ma derivanti anche dalla cultura della fruizione degli spazi sportivi, nonché dalla complessità delle normative e delle procedure da seguire per la costruzione di nuovi impianti, o per l'ammodernamento di quelli esistenti. Ciò nonostante, si sono susseguiti negli anni solo sporadici interventi del legislatore che non hanno però sortito l'effetto sperato⁹.

Un importante riconoscimento della situazione è arrivato con l'introduzione del Fondo "Sport e Periferie" istituito dall'art. 15 del d.l. n. 185 del 25 novembre 2015, conv. l. n. 9 del 22 gennaio 2016, che ha la finalità del "potenziamento dell'attività sportiva agonistica nazionale e dello sviluppo della relativa cultura in aree svantaggiate e zone periferiche urbane, con l'obiettivo di rimuovere gli squilibri economico-sociali e incrementare la sicurezza urbana" e che è stato poi reso strutturale dalla l. 27 dicembre 2017, n. 205. Il Fondo interviene a sostegno diretto degli enti sportivi e delle amministrazioni che volessero intraprendere progetti di riqualificazione e ammodernamento, ma non prevede disposizioni di semplificazione normativa, consistendo in un supporto esclusivamente finanziario, non contribuendo, quindi, a dissipare i dubbi e gli aggravii burocratici esistenti, nonché le perplessità interpretative

⁸ "L'impianto dovrà intendersi quale centro di un'impresa sportiva e di *entertainment* che ricava profitto non tanto dallo sfruttamento della sua risorsa primaria – la partita di calcio – quanto dalla vendita di un complesso mix di servizi differenziati e calibrati sui molteplici target di riferimento". A. DE MARTINI, *Gli stadi polifunzionali in Italia: dal confronto con l'Europa spunti di riflessione*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2012, 2, p. 98.

⁹ S. MONZANI, *L'affidamento di servizi pubblici locali alla luce dei più recenti interventi legislativi: in particolare, la gestione di impianti sportivi*, in *Amm. it.*, 2008, 12, pp. 1592-1601. La prima disposizione in tale senso era contenuta nell'art. 90 della l. 27 dicembre 2002, n. 289, che introdusse un criterio di assegnazione "in via preferenziale" agli enti dilettantistici nella gestione degli impianti, senza specificarne però l'applicazione pratica. Successivamente intervenne la l. 27 dicembre 2013, n. 147 che all'art. 1, comma 304 introdusse un *iter* semplificato per l'impiego delle risorse destinate all'ammodernamento o alla costruzione, da realizzarsi "prioritariamente mediante recupero di impianti esistenti o relativamente a impianti localizzati in aree già edificate". È poi intervenuto il d.l. n. 50 del 24 aprile 2017, conv. l. 21 giugno 2017, n. 96, all'art. 62, la possibilità di edificazione di immobili ad uso diverso da quello sportivo nei progetti per la costruzione di nuovi impianti sportivi, che siano ad essi complementari e funzionali, finalizzati a garantire al privato un maggior ritorno dell'investimento. Infine, l'art. 13 del d.l. n. 87 del 12 luglio 2018, conv. l. n. 96 del 9 agosto 2018, prevedeva alcune modifiche all'art. 90 della l. 289/2002, ampliando la possibilità dell'assegnazione in via preferenziale anche agli enti sportivi non dilettantistici. Tutte le norme sono state abrogate con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 38 del 28 febbraio 2021, ma sono state *ivi* riproposte. Per uno studio sugli effetti dell'ingessatura legislativa si v. G. DE MARE, M.F. GRANATA, F. FORTE, *Investing in Sports Facilities: The Italian Situation Toward an Olympic Perspective: Confidence Intervals for the Financial Analysis of Pools*, in *Comp. sci. appl.*, 2015, 9157, pp. 77-87.

intervenute a seguito dell'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici introdotto dal d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 e non del tutto risolte con la nuova versione di cui al d.lgs. n. 36 del 31 marzo 2023¹⁰.

3. DIRITTO ALLO SPORT E NUOVI SERVIZI

Per raccogliere la spinta profusa dai nuovi fondi statali e dalle novità normative non è solo sufficiente agevolare la ristrutturazione delle infrastrutture pubbliche, in quanto è altresì necessario offrire una nuova prospettiva gestionale e di impiego sia agli organismi pubblici, sia agli investitori privati, pena la mancata erogazione delle risorse statali, nonché del mancato interesse e quindi del sostentamento dei soggetti imprenditoriali.

In buona sostanza, è necessario un ripensamento dell'impostazione dei servizi che vengono offerti dagli enti sportivi per trasporre l'idea di sport rivolto al benessere e alla tutela della salute in iniziative di concreta attuabilità.

Partendo dal dato fattuale, se si escludono i pochi *clubs* professionistici e gli operatori commerciali del settore sportivo, è possibile affermare che la quasi totalità degli enti che si occupano di attività motorie e sportive è costituita da associazioni e società sportive dilettantistiche, o da enti del Terzo settore¹¹, la cui vocazione, pur contenendo tra gli scopi quello competitivo, si allarga ad una dimensione sociale ed educativa.

Lo sforzo del legislatore negli ultimi anni si è evidentemente concentrato sullo spostare l'attenzione su una caratterizzazione delle attività motorie più legata all'area del benessere, intervenendo sia da un punto di vista istituzionale, sia con misure operative e quindi con l'elargizione di finanziamenti dedicati non solo alla riqualificazione strutturale, ma anche allo sviluppo di nuove tipologie di servizi.

È proprio su questi valori che sta avvenendo una concreta attuazione delle politiche pubbliche per il tramite delle iniziative della società Sport e Salute S.p.A. come lo stanziamento del progetto denominato "Sport per tutti – Quartieri", che prevede la realizzazione di presidi sportivi/educativi, gestiti da associazioni e società sportive dilettantistiche – con la necessaria presenza di *chinesiologi* e *manager* dello sport¹² –

¹⁰ Il fondo è oggi nella disponibilità della Società Sport e Salute S.p.A., rappresentando così l'intenzione di un intervento statale nella gestione dei finanziamenti per l'impiantistica, in cui la competenza del CONI residua solo in materia tecnica sul rilascio dei pareri sui progetti.

¹¹ Il Censimento permanente delle istituzioni *non profit* dell'Istat, nella rilevazione relativa al 2019 (15 ottobre 2021), evidenzia come l'area sport sia il settore di attività prevalente nel quale si concentra il numero più elevato di istituzioni pari al 30% dei 362.634 enti censiti.

¹² Per un approfondimento sul riconoscimento della professione ai sensi degli artt. 41 e 42 del d.lgs. n. 36 del 28 febbraio 2021, si v. L. ZAMBELLI, F. PEGREFFI, *Il laureato in Scienze motorie, professionista della pianificazione del benessere e il rilancio socio-sanitario dopo il Covid-19*, in *San. pubbl. priv.*, 2021, 4, pp. 58-80.

e finalizzati all'erogazione di programmi di attività sportiva gratuita per bambini e ragazzi; centri estivi durante il periodo di chiusura delle scuole; attività dopo-scuola pomeridiane; incontri con nutrizionisti e *testimonial* sui corretti stili di vita, sul rispetto delle regole e sui valori positivi dello sport, aperti alle famiglie e alla comunità; attività sportive adattate per persone adulte e consulti motori. A ben vedere questi nuovi "contenitori" di servizi, sembrano rappresentare la sede naturale proprio per quel tipo di formazione trasversale che espande le sue potenzialità verso l'educazione ai corretti stili vita, non solo dal punto di vista motorio, ma anche nutrizionale e più in generale sociale, etico, educativo.

Un altro strumento che va ad inserirsi nell'attuazione del diritto allo sport ed è collegato proprio ai servizi è il c.d. *Sport Bonus*. Il Dipartimento per lo Sport e alcune Regioni hanno infatti previsto un'agevolazione economica rivolta alle famiglie, finalizzata a sostenere l'iscrizione dei figli ad attività sportive organizzate da associazioni e società dilettantistiche sotto forma di un contributo (c.d. voucher sport) o una detrazione per le spese sostenute, generalmente fino a un certo limite di reddito familiare¹³.

Gli enti sportivi, insieme alla PA, hanno dunque la grande opportunità di intercettare questa nuova prospettiva, nonché il dovere di progettare una nuova organizzazione grazie all'inserimento di professionisti già formati sul tema e in grado di pianificare e programmare le attività educative rivolte ai più giovani. Un'opportunità che non deve essere vista nel limite strettamente idealistico del raggiungimento di uno scopo superindividuale e/o solidaristico da parte dell'ente, ma deve essere interpretata come un'occasione di sviluppo per un rinnovamento dell'immagine associativa, sospinta dal ripensamento dell'organizzazione e delle attività dell'ente in un'ottica manageriale e anche di profitto rivolta, non più solo alla dimensione competitiva dello sport, ma destinata al rilancio di una nuova cultura del benessere e di corretti stili di vita¹⁴.

La possibilità di offrire all'utenza un nuovo tipo di servizio con una forte connotazione educativo-sociale e, quindi, di alta valorizzazione per la comunità e per

¹³ Tra gli interventi più recenti si evidenzia l'istituzione, con d.p.c.m. 15 luglio 2025 del Fondo Dote Famiglia con cui il Ministero delle Finanze e il Dipartimento per lo Sport hanno stanziato 30 milioni di euro da assegnare direttamente agli enti sportivi, previa domanda delle famiglie di sovvenzionare le quote di iscrizione per i servizi sportivi dedicati ai figli.

¹⁴ Il tema della responsabilità sociale sta diventando sempre più centrale nel mondo delle imprese, anche del settore sportivo ed in questo senso l'impostazione di una *management* adeguato a garantire una creazione di valore nel lungo periodo, non solo per l'ente, ma anche per la collettività su cui sono localizzate, anche a causa della popolarità del fenomeno. Risulta fondamentale una transizione del sistema di *governance* verso nuovi servizi per cogliere nuove opportunità di finanziamento. Cfr. M. VARMUS, M. KUBINA, B. MILAN *et. al.*, *Application of the Perceived Popularity of Sports to Support the Sustainable Management of Sports Organizations*, in *Sustainability*, 2022, 14 (3), pp. 1927-1949; F. SORRENTINI, *Sport, ambiente e territorio. Le scelte di sostenibilità*, in *Economia e gestione delle imprese sportive*, a cura di R. BIANCO, Napoli, Rogiosi, 2020, pp. 403-440.

il territorio, oltre a presentare delle chiare sovrapposizioni con l'ambito del Terzo settore, rappresenta anche una nuova opportunità per attrarre degli investimenti¹⁵.

4. LA CENTRALITÀ DELLE *PARTNERSHIPS*

Il rilancio dell'impiantistica sconta però ancora diverse difficoltà. La vetustà delle strutture, il vincolo funzionale *ex artt.* 826 e 828 c.c. che insiste sugli impianti di proprietà pubblici, nonché la complessità delle procedure di aggiudicazione delle strutture rappresentano i principali motivi che rendono oltremodo gravosa la gestione e quindi la "produttività" delle infrastrutture, così da scoraggiare potenziali investitori intenzionati a subentrare nella gestione e nella riqualificazione degli impianti.

Infatti, la materia dei rapporti tra PA e gli enti sportivi dilettantistici non è regolata da una disciplina *ad hoc* – come sarebbe auspicabile secondo il portato della giurisprudenza di settore – e quindi è quasi totalmente definita nel Codice dei contratti pubblici *ex d.lgs. n. 36 del 31 marzo 2023*, con la conseguenza che la maggior parte dei contratti di affidamento deve avvenire secondo il criterio dell'offerta più vantaggiosa in termini economico-patrimoniali, limitando l'ingresso di altri parametri di valutazione, che meglio rappresenterebbero le nuove istanze del mondo sportivo e la sua importanza per il tessuto sociale e stimolerebbero l'ingresso nella gestione da parte di quegli enti che abbiano inteso conformare la loro attività in una nuova visione dello sport¹⁶.

È proprio in questa situazione di sostanziale stasi che si è innestata l'importante disposizione contenuta all'art. 4, comma 5, lett. a) del d.lgs. n. 38 del 28 febbraio 2021, che per la prima volta apre in maniera esplicita le procedure amministrative, in

¹⁵ Rinviando ad altre sedi l'approfondimento della questione è da considerarsi pacifico che il coinvolgimento delle organizzazioni *non profit* è considerato funzionale in un'ottica di *welfare* generativo, produttivo di capitale sociale e benessere personale, che contempra, nello specifico, la definizione di progetti individualizzati. Tra i contributi più recenti si v. A. SANTUARI, *Il Budget di Salute e la presa in carico delle persone fragili*, Milano, FrancoAngeli, 2022, p. 55 ss. In generale l'autore affronta l'evoluzione del sistema di *welfare* attualmente in fase di transizione, mettendo in evidenza il ruolo dei sistemi di *welfare* locali nell'ambito dei servizi socio-sanitari. Cfr. G. FIORENTINI, *Pubblico e privato nel nuovo welfare. La regolamentazione delle organizzazioni non lucrative e dei servizi di utilità sociale*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 73 ss.

¹⁶ Per uno sguardo sulle procedure di affidamento e i relativi principi si v. S. VENTURI, *Le modalità di affidamento degli impianti sportivi comunali alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2017, 2, pp. 109-126; L.M. CIACCOLINI, *Sulla sussistenza dell'obbligo di indicazione di gara pubblica sul privato gestore di impianto sportivo di proprietà pubblica, destinatario di finanziamento pubblico per la sua riqualificazione*, in *Amministrativamente*, 2018, 11-12, pp. 15-16, considerando che il d.lgs. n. 36 del 31 marzo 2023 e ulteriormente il d.lgs. n. 209 del 31 dicembre 2024 sono intervenuti con l'obiettivo di semplificazione, conservando comunque l'impostazione dettata dalle direttive di quarta generazione (Parlamento e Consiglio Europeo del 26 febbraio 2014, nn. 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE).

particolare quella del *project financing*, alla contabilizzazione di voci non suscettibili di immediata valutazione economico-patrimoniale¹⁷. Il riferimento è nello specifico ai vantaggi sociali diretti e indiretti derivanti dall'utilizzo dell'impianto sportivo da parte di enti che diffondono un rinnovato approccio alle attività e che abbiano un importante radicamento nel territorio in cui è collocato l'impianto, così permettendo, nella determinazione del canone o del prezzo e quindi all'interno dell'equazione costi/benefici, l'inserimento di parametri quali l'integrazione sociale, la riqualificazione urbanistica e l'efficienza energetica, che diventano riferimenti su cui l'amministrazione deve basare le proprie valutazioni in termini di allocazione del rischio e di sostenibilità.

La strutturazione di una procedura dedicata giustifica inoltre l'intervento, comunque non pervadente, di logiche imprenditoriali nel settore delle attività motorie, consentendo agli enti sportivi di attrarre nella propria dimensione eventuali investitori privati che volessero sostenere le attività motorie grazie ad interventi diretti alla riqualificazione dell'impiantistica sportiva, per avere un ritorno d'immagine, o per altri interessi, tra cui anche l'impiego degli spazi sportivi per eventi e altre iniziative, anche di carattere commerciale. È un dato di fatto inequivocabile come i capitali di soggetti imprenditoriali siano stati fondamentali nello sviluppo dell'impiantistica sportiva, tanto che è appunto necessario recuperare un nuovo paradigma di collaborazione tra enti sportivi e imprese, che abbandoni le vecchie logiche delle sponsorizzazioni o degli investimenti a fondo perduto e si concretizzi in una sinergia in cui i vantaggi dell'impresa e della collettività si vadano a definire in una dimensione più integrata e volta comunque all'implementazione del benessere.

Dal punto di vista strutturale, grazie all'innovazione di cui al d.lgs. n. 38/2021 è quindi ora possibile ipotizzare con maggiore compiutezza e margini di successo la creazione di una *partnership* tra un ente sportivo e un ente privato al fine di ottenere l'aggiudicazione di un impianto da riqualificare e poi gestire tramite una società di scopo da costituire tra i due enti, anche mediante lo schema dell'associazione in partecipazione *ex art. 2549 c.c.* In questo senso l'ente dilettantistico potrebbe avviare o partecipare alla procedura di aggiudicazione in maniera autonoma o prevalente, subentrando successivamente la società di scopo nella realizzazione e nella costruzione e nella gestione dell'opera da riqualificare¹⁸. L'agevolazione, in termini di computo dei costi/

¹⁷ Per un approfondimento sull'utilizzo dello strumento nei comuni italiani si v. G. MARINUZZI, W. TORTORELLA, *I PPP dei comuni nel settore dell'impiantistica sportiva*, in *App & contr.*, 2020, 3, pp. 41-52; per uno sguardo generale e autorevole sugli strumenti di partenariato G. PIPERATA, *Introduzione. La collaborazione pubblico-privato nell'ordinamento comunitario e nazionale*, in *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, a cura di F. MASTRAGOSTINO, Torino, Giappichelli, 2011, p. 7 ss.; G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 76 ss.

¹⁸ La società di scopo offre il vantaggio per gli investitori privati di mantenere separate le contabilità ed impegnare in maniera meno determinante il patrimonio della società originaria, che si limita a

benefici del progetto, che un soggetto privato potrebbe trarre dalla partecipazione alle procedure da parte dell'ente sportivo è, infatti, un volano considerevole per partecipare ad un'iniziativa di riqualificazione. Con questa strategia il privato investitore potrebbe trovarsi in una situazione altrimenti inattuabile, ossia la possibilità di presentare e vedere approvato un piano di sostenibilità finanziaria non più caratterizzato da quella rigidità non ovviabile per gli enti diversi da quelli sportivi. Nell'attuazione di questo percorso, l'intervento del privato potrebbe offrire in contropartita l'esperienza della struttura finanziaria e manageriale di una società commerciale, per vocazione più consistente rispetto a quella di un ente dilettantistico, che da solo non sarebbe in grado di offrire una struttura in grado di rispettare i parametri economici per realizzare un intervento edile di dimensioni considerevoli.

Questa *partnership* permetterebbe così godere del valore aggiunto di un *management* di tipo imprenditoriale, sicuramente più idoneo a gestire l'avanzamento dei lavori, nonché l'organizzazione delle funzionalità dell'impianto sportivo. Allo stesso tempo la presenza di un *partner* sportivo permette di prestare l'attenzione più idonea alla strutturazione dei servizi di carattere sportivo/motorio/educativo, lasciando al di fuori l'organizzazione imprenditoriale, la cui naturale procedimentalizzazione dei processi e il distacco dalle esigenze degli utenti sportivi potrebbe rendere più gravose l'effettuazione di scelte sulla concreta struttura delle attività sportive, o l'affrontare alcune dinamiche strettamente collegate alla socialità quotidiana.

In relazione agli aspetti strettamente procedurali, ad oggi non possibile prevedere se il legislatore, alla luce delle significative modifiche recentemente introdotte all'art. 193 del d.lgs. n. 36/2023 per effetto del d.lgs. n. 209/2024 del 2024, deciderà di intervenire nuovamente sull'art. 4 del d.lgs. n. 38/2021, ma allo stato attuale sono diverse le opportunità di intervento nella progettazione e pianificazione dei servizi collegati alla gestione dell'impiantistica sportiva, in particolare nell'ambito del Terzo settore.

In conclusione, al di là della strada che sarà intrapresa dalle singole realtà amministrative e sportive, ciò che pare fondamentale per una piena attuazione del diritto allo sport è continuare a costruire una cultura giuridica, tecnica e operativa che permetta di implementare le opportunità di accesso alla pratica sportiva attraverso la transizione dell'impiantistica in una nuova fase, nella consapevolezza del pieno riconoscimento costituzionale dello sport. Un riconoscimento che ad oggi garantisce la copertura per pianificare strategie, intraprendere politiche e attuare procedure volte allo sviluppo delle strutture in un'ottica di offerta globale di servizi rivolti alla persona.

trasferire le risorse all'ente partecipato. 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.