

# LO SPORT E LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE: PRINCIPI COSTITUZIONALI E INQUADRAMENTO GENERALE

**Carlo Bottari**

Professore Ordinario di Diritto pubblico nell'Università di Bologna

## **Abstract**

Le importanti riforme che coinvolgono il mondo dello sport, soprattutto quello di base, sono state al centro del dibattito giuridico degli ultimi anni, ma la loro importanza è affiorata con maggiore evidenza nel contesto della pandemia da Covid-19, durante la quale sono stati riscoperti dai cittadini il valore salutistico delle attività motorie, nonché la fondamentale funzione aggregativa e sociale che svolgono le associazioni sportive. L'intervento mira ad evidenziare il ruolo di questi enti, considerati strategici in base al principio di sussidiarietà demandato dalla Costituzione, nel difficile contesto della ripartenza dopo l'emergenza sanitaria.

Parole chiave: Sport di base, Attività motorie, Sussidiarietà, Riforme, Terzo Settore

---

## **Abstract**

*The important reforms involving the world of sport have been the center of the legal debate in recent years. However, the importance of grassroots sport for the society has emerged much more in the context of the Covid-19 pandemic, while the health value of motor activities was rediscovered by citizens, as well as the fundamental aggregative and social function that sports associations carry out. This article aims to point out the role of these associations that are considered strategic in the difficult context of the restart after the health emergency, highlighting their activity as a declination of the principle of subsidiarity established by the Constitution.*

Keywords: Grassroots Sports, Physical Activities, Subsidiarity, Reforms, Third Sector

---

Sin dalle prime fasi della pandemia, la questione delle attività motorie è stata spesso tra i temi più dibattuti a livello mediatico, a partire dalla possibilità e dai limiti per i cittadini di praticare sport nei pressi delle loro abitazioni, fino alla chiusura pressoché totale dei centri e delle attività sportive.

Dell'arresto generalizzato imposto dalle Autorità governative ne hanno risentito notevolmente gli operatori del settore, *in primis* le associazioni sportive dilettantistiche, che svolgono un ruolo estremamente importante a fronte della loro diffusione su tutto il territorio nazionale, nonché delle funzioni che quotidianamente attuano, non solo da un punto di vista sportivo, ma anche come enti di aggregazione sociale. Purtroppo, le restrizioni e le graduali riaperture sono state riproposte anche nelle varie fasi della pandemia sino ad oggi, penalizzando proprio le associazioni, che si trovano al centro di un settore estremamente importante come quello relativo alla tutela della salute dei cittadini, in quanto li indirizzano e li accompagnano nell'attività motoria e, più in generale, in tutta l'attività che si svolge nelle palestre, nei centri sportivi, nelle piscine, ecc.

L'importanza dell'attività di questi enti è stata finalmente riconosciuta, soprattutto dalle Regioni, tra cui in particolare l'Emilia-Romagna che, grazie all'attività del suo Presidente e degli assessori delegati, ha sempre più dato spazio alle attività motorie e sportive, anche attraverso l'erogazione di finanziamenti per supportare e diffondere iniziative, nonché una cultura dello sport finalizzata allo sviluppo e al mantenimento del benessere, in modo da avvicinarvi quanto più possibile i cittadini con il supporto delle organizzazioni sportive.

La materia dello sport dilettantistico si lega soprattutto a due grandi argomenti oggetto della riforma del Terzo settore – non ancora compiuta a causa della mancanza di alcuni decreti attuativi – ma soprattutto della riforma dello sport, i cui decreti legislativi da poco emanati prendono in considerazione in maniera piuttosto rilevante le associazioni sportive dilettantistiche; ma come si è avuto modo di vedere, il dibattito, anche politico, sui testi pubblicati è ancora acceso, non essendo condivise molte disposizioni, soprattutto in tema di lavoro sportivo e di *governance* dello sport.

Verso la fine del 2020 e i primi mesi del 2021 si è inoltre assistito ad un grande scontro tra il Governo e il CONI, risolto in parte con il d.l. n. 5 del 29 gennaio 2021, proprio all'ultimo termine utile per evitare quella che sarebbe stata una situazione disastrosa per lo sport italiano, ossia l'esclusione dai Giochi Olimpici di Tokyo, più volte minacciata dal CIO.

Dunque, dei sei schemi di decreto inizialmente previsti dalla riforma dello sport, quello contenente le disposizioni sul CONI non è stato approvato dal governo, mentre hanno trovato una conferma i testi poi trasfusi nei d.lgs. 36, 37, 38, 39 e 40 del 28 febbraio 2021, che ad un primo sguardo vanno un po' oltre rispetto alla delega che era stata attribuita al Governo con la legge 8 agosto 2019, n. 86.

Ora, senza entrare nel merito della conformità dei decreti delegati alla legge di delegazione, non c'è dubbio che molte parti presentino degli aspetti poco chiari e seppure lo schema del decreto sul CONI non sia stato approvato, è noto che lo sport per progredire e, quindi, per rappresentare ancora di più una risorsa per il Paese, deve necessariamente mantenere la sua autonomia, che se venisse invece estremamente limitata dall'intervento dello Stato comporterebbe ingenti ripercussioni sugli elementi che caratterizzano l'origine dello sport e il suo ordinamento.

Nella Costituzione repubblicana lo sport era completamente assente. Per tanti anni è stato strettamente legato al turismo e la sua pratica veniva molto spesso associata soltanto a un motivo per invogliare l'arrivo di turisti dall'estero e riempire le città, gli stadi e gli impianti sportivi, tanto che per più di 15 anni la delega governativa allo sport è stata sempre assegnata al Ministero dello sport e turismo, proprio ad evidenziare lo stretto legame che sussisteva tra le due tematiche.

Lo sport ha avuto il riconoscimento di una realtà autonoma soltanto nel 2001 con la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, quando nelle competenze legislative di tipo concorrente attribuite alle Regioni è stato inserito l'ordinamento sportivo. Questo è stato il primo esempio di riconoscimento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, un'autonomia che è chiaro che non deve svolgersi in contrasto con la Costituzione, in quanto i principi costituzionali devono essere salvaguardati a qualsiasi livello, da qualsiasi soggetto.

L'importanza di proteggere l'autonomia dell'ordinamento sportivo è fondamentale se si considera che l'intero ordinamento statale si fonda sul sistema delle autonomie, come ricordato da grandi maestri costituzionalisti a partire da Costantino Mortati, a Vezio Crisafulli, fino a Giuliano Amato, oggi giudice della Corte Costituzionale, i quali hanno sempre ricordato che la ricchezza dell'ordinamento italiano è costituita propria dall'affidamento sul sistema di autonomie differenziate, che possono essere territoriali e funzionali rispetto ad una determinata materia, o a un determinato gruppo di soggetti. Orbene, il concetto di autonomia è sempre stato salvaguardato dalla nostra Corte Costituzionale, che più volte è intervenuta soprattutto per quanto riguarda la tutela delle competenze legislative attribuite alle Regioni e in particolare alle competenze di livello concorrente.

Il tema del corretto inquadramento delle competenze si è aperto con la riforma del Titolo V, ma è un tema ancora oggi estremamente attuale, più volte portato all'attenzione del Legislatore, anche dopo la bocciatura da parte del corpo elettorale della riforma costituzionale del 2016, sospinta dal Governo Renzi e votata per ben 6 volte dal Parlamento. Con la suddetta riforma si veniva a delineare un nuovo assetto di competenze fra Stato e Regioni e si andavano a tutelare pienamente le diverse autonomie.

Ebbene, anche se quel disegno di riforma non è arrivato a compimento, sia il mondo politico, ma soprattutto quello degli studiosi, manifestano espressamente che il tema della revisione delle competenze legislative dovrebbe essere nuovamente affrontato, recuperando quelli che erano gli aspetti positivi della riforma del 2016 e tralasciando ovviamente quelli che avrebbero creato difficoltà, soprattutto quelli avrebbero potuto riaprire un ingente contenzioso costituzionale, che la stessa Consulta ha più volte scongiurato, fino ad affermare di non essere l'unico organo a doversi occupare delle questioni collegate al non chiaro inquadramento delle competenze tra Stato e Regioni, invocando un intervento Parlamentare.

Le attribuzioni legislative e la sfera di azione delle autonomie sono aspetti estremamente legati al tema del regionalismo differenziato, che coinvolge anche il ruolo delle associazioni sportive dilettantistiche, in quanto la riforma del Titolo V del 2001 ha comportato l'inserimento nell'art. 116 Cost. delle disposizioni che consentono alle Regioni di domandare allo Stato maggior spazi di autonomia. Questo meccanismo è stato già attuato in Lombardia e in Veneto attraverso un referendum della popolazione, nonché in Emilia-Romagna con un voto del Consiglio Regionale. Questi tre Enti territoriali hanno rivendicato un'autonomia più ampia rispetto a quella delle altre dodici Regioni a statuto ordinario, sollevando il malcontento di quest'ultime, che hanno manifestato diversi timori legati alla paura di vedere ridotti i finanziamenti percepiti dallo Stato, soprattutto nel settore della tutela della salute, ossia proprio il settore per il quale le tre Regioni in cui si è votato a favore del regionalismo differenziato, hanno rivendicato maggior autonomia.

Proprio la materia della salute è al centro delle cronache quotidiane ed è noto che le varie fasi della pandemia siano state e vengano tuttora affrontate in modo diverso dalle Regioni, sollevando notevoli critiche sulle modalità di regolamentazione del sistema sanitario, come avvenuto soprattutto nel caso della Lombardia.

Aldilà delle singole realtà, le difficoltà legate alla gestione della pandemia non devono far pensare che il modello migliore sia quello che riporta in capo allo Stato la competenza in materia di tutela della salute, essendo invece fondamentale che la stessa resti alle Regioni, in quanto rappresentano i livelli territoriali più efficienti per individuare l'organizzazione e la gestione delle prestazioni sanitarie e che, tra l'altro, sono titolari di molte funzioni in campo sportivo dilettantistico.

Tralasciando il discorso sulle competenze nell'ambito dello sport professionistico, che a fronte della sua maggior estensione e uniformità, dovrebbe restare ad appannaggio del CONI in quanto soggetto a cui è demandato istituzionalmente il compito di curare lo sport nazionale, si denota come siano diverse le disposizioni della riforma dello sport che coinvolgono la realtà del dilettantismo e delle associazioni che vi operano.

Anche se la nuova normativa non entrerà in vigore prima del gennaio 2024<sup>1</sup>, è già possibile offrire un inquadramento costituzionale delle novità in quanto, pur essendo numerose le disposizioni della Carta a cui è possibile riferire l'attività sportiva, il fenomeno delle associazioni dilettantistiche trova il suo fondamento nell'articolo 2 della Costituzione che, a tutti gli effetti genera e introduce nell'ordinamento italiano il principio di solidarietà, un presupposto che rappresenta il fulcro di tutto il movimento dello sport di base.

Com'è noto, l'art. 2 della Costituzione del 1948 è stato fortemente voluto dall'anima cattolica rappresentata dalla Democrazia Cristiana di Don Sturzo e di De Gasperi, che fu uno dei due grossi schieramenti presenti all'Assemblea costituente eletta il 2 giugno del 1946, contrapposta alla parte laico-marxista che faceva capo al partito Socialista di Nenni, di Di Vittorio, di De Martino da cui si divise poi l'ala del partito Comunista di Togliatti, di Amendola, di Cossutta, che fondarono il partito Comunista.

Ebbene, queste due anime, faticosamente, ma con grande senso della responsabilità, contraddistinsero i lavori dell'Assemblea costituente e diedero vita a quel compromesso che ha caratterizzato e che caratterizza ancora oggi il testo costituzionale.

L'ala cattolica non poteva non porre alla base della sua azione il principio di solidarietà, che per l'appunto è uno dei fondamenti della sua religione, su cui ancora oggi le Autorità ecclesiastiche insistono con grande impegno

<sup>1</sup> Dopo la pubblicazione in G.U. un primo rinvio dell'entrata in vigore di tutti e cinque i decreti legislativi è stato effettuato dal d.l. 22 marzo 2021, n. 41, ma in sede di conversione, la l. 21 maggio 2021, n. 69 ha differito ulteriormente l'entrata in vigore al 31 dicembre 2023, salvo che per pochi articoli relativi agli enti sportivi, che per la maggior parte traspongono nei nuovi d.lgs. delle disposizioni già esistenti. Al 1° gennaio 2022 entreranno in vigore le norme del d.lgs. 36/2021 in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, ad eccezioni degli articoli 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 37 sul lavoro sportivo.

e determinazione, come ricordano quotidianamente Papa Francesco, nonché il Cardinale Monsignor Zuppi a livello locale.

La solidarietà è proprio il principio su cui si fonda anche tutto il sistema di contrasto alla pandemia, che è fondamentale che sia perseguito per uscire dalla situazione di emergenza, non solo sanitaria, ma soprattutto da quella di carattere economico, che si connota per un'estrema drammaticità, rischiando di riversarsi in maniera tragica anche sui giovani e sugli studenti.

In questo contesto, i docenti, anche quelli universitari, hanno un compito estremamente importante che è quello di portare a termine la formazione e l'educazione dei giovani, la cui situazione è quella che si presenta come più preoccupante, in quanto molti perderanno fiducia e si troveranno scoraggiati ad affrontare le sfide della ripartenza e del futuro, alle quali le istituzioni educative, come la scuola in prima battuta e l'università in un secondo momento, hanno la funzione di prepararli.

A tal proposito risulta fondamentale, allora, il ruolo delle società sportive, che proprio per la loro vocazione e strutturazione solidaristica, letteralmente accompagnano questi giovani anche fin dalla prima età e li guidano in un percorso non solo tecnico, ma soprattutto educativo e formativo.

È infatti estremamente importante che in questi enti, sin dal loro arrivo, vengano insegnati ai bambini e ai ragazzini i principi che sono alla base dell'attività sportiva, ossia la correttezza e la lealtà, che rappresentano gli elementi su cui è doveroso insistere costantemente, proprio perché i giovani costituiscono la ricchezza del sistema. Non coltivare i giovani tramite investimenti di risorse, di tempo, soprattutto per trasmettergli i sopra citati valori, comporta un grave pregiudizio per il futuro della società, che senza la ricchezza che solo le menti dei giovani più motivati possono assicurare, non potrà godere di alcuna innovazione. Con questi presupposti, sarebbe un grave errore pensare che, anche una volta superata l'emergenza sanitaria, la situazione possa tornare allo stato in cui si presentava nel 2019, in quanto è prevedibile che la crisi economica e i suoi strascichi, come la perdita dell'occupazione, ma soprattutto la sconfitta e lo smarrimento dei più giovani nell'assenza di una visione per il loro futuro, rischieranno di protrarsi per diversi anni.

# 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

**Alceste Santuari**

Professore associato di Diritto dell'Economia nell'Università di Bologna

## Abstract

L'obiettivo dell'articolo è quello di evidenziare il ruolo importante che gli enti sportivi dilettantistici (ESD), possono svolgere in ambito locale per la promozione del benessere e, più in generale, per la realizzazione della coesione e solidarietà sociale in spazi, impianti ovvero in immobili di proprietà pubblica con modalità diverse. In questa prospettiva, gli ESD possono risultare concessionari, affidatari, soggetti convenzionati ovvero partners in progetti di partenariato pubblico-privato (si pensi per tutti al *project financing*) in forza di diverse discipline normative. L'articolo analizza i diversi rapporti giuridici che possono intercorrere tra ESD ed amministrazioni pubbliche, distinguendo tra procedure "di mercato" e istituti giuridici di partnership, tra prestazioni sinallagmatiche e convenzioni che prevedono soltanto il rimborso delle spese.

Parole chiave: Associazioni, Organizzazioni non profit, Impianti sportivi, Accordi di partnership

## Abstract

*Over the last years, non-profit organisations carrying out sport activities have progressively gained importance. Not only are they capable of performing a range of activities for the benefit of young people and local communities. They also serve as preferred partners of public authorities in managing sport centres and facilities. To this end, the Italian law allows for some specific partnership agreements, whereby city councils can choose non-profit organisations to entrust them with the carrying out of activities of general interest. The article analyses the different partnership agreements between non-profit organisations and public authorities according to the latest law reforms.*

Keywords: Associations, Non profit organisations, Sport centres, Partnership agreements

## 1. Delineazione del tema oggetto di analisi

Agli enti sportivi dilettantistici (ESD)<sup>1</sup> l'ordinamento giuridico affida la realizzazione di finalità di interesse

---

<sup>1</sup> Si ritiene opportuno utilizzare la definizione di "enti sportivi dilettantistici", così come impiegata nel recente d.lgs. n. 38/2021, atteso che essa ricomprende quella di "associazioni sportive dilettantistiche" utilizzata in altre e precedenti normative. Tra queste si ricordano la legge n. 91/1991, il cui articolo 1 prevede che "l'esercizio dell'attività sportiva" possa essere (anche) dilettantistico; la legge n. 398/1991, il cui articolo 1 dispone in ordine alle associazioni sportive non aventi scopo di lucro che svolgono attività sportive dilettantistiche; il d.lgs. n. 460/1997, il cui articolo 10, comma 1, lett. a), punto 6) identifica lo sport dilettantistico quale uno dei

generale, in forza delle quali gli enti in parola possono beneficiare di talune agevolazioni fiscali e di corsie preferenziali nell'ottenimento di contributi pubblici.<sup>2</sup>

A queste forme tradizionali di supporto finanziario, si devono altresì aggiungere le forme e gli istituti – oggetto del presente contributo – che prevedono la sottoscrizione di accordi giuridici formalizzati per l'utilizzo e/o la gestione di immobili, spazi o impianti sportivi.

In questo senso, gli ESD possono richiedere agli enti pubblici: a) porzioni di immobili ove eleggere la propria sede sociale nella quale svolgere l'attività associativa; b) spazi in cui organizzare le proprie manifestazioni sportive; c) proporre ovvero partecipare a procedure ad evidenza pubblica per la gestione di immobili o impianti sportivi.

Dalle tre ipotesi di utilizzo / gestione sopra delineate discendono diverse procedure amministrative, che comprendono sia quelle di natura cooperativa e collaborativa, disciplinate nel Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017) sia quelle a carattere competitivo contenute nel Codice dei Contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016).

Queste ultime, nello specifico, prevedono la possibilità per gli enti pubblici sia di esternalizzare la gestione di impianti sportivi sia di definire formule di partenariato pubblico-privato con gli ESD,<sup>3</sup> che possono invero delineare sperimentazioni gestionali innovative.

Sulla base di queste premesse e alla luce delle riforme del Terzo settore e dello Sport, l'articolo analizza sia gli istituti giuridici di natura collaborativa sia quelli di matrice competitiva che si possono instaurare tra enti pubblici ed ESD, al fine di comprenderne l'applicabilità a fattispecie diverse e le potenzialità di sviluppo per gli ESD.

L'articolo è composto da 5 paragrafi. Nel primo paragrafo è individuato il tema oggetto dell'analisi. Nel secondo paragrafo vengono approfondite le diverse fonti normative che disciplinano gli ESD, allo scopo di rintracciarne una qualificazione unitaria. Il terzo paragrafo è dedicato alle procedure ad evidenza pubblica attraverso cui gli enti pubblici possono gestire i rapporti con gli ESD e contiene altresì un esempio di applicazione pratica di partenariato pubblico-ESD. Il quarto paragrafo contiene invece un'approfondita disamina degli istituti giuridici di cooperazione tra ESD ed enti pubblici disciplinati dal Codice del Terzo settore. Infine, il quinto paragrafo propone alcune riflessioni conclusive.

## 2. Gli ESD e la loro qualificazione giuridica: necessità di coordinamento tra diverse fonti normative

Lo sport dilettantistico è stato oggetto di numerosi provvedimenti normativi che, nel corso dei decenni, hanno contribuito a rendere la relativa disciplina giuridica frastagliata e confusa, provocando una conseguente incertezza in ordine alle regole applicabili, in specie di natura fiscale.<sup>4</sup>

Il recente d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36<sup>5</sup> si propone quale provvedimento normativo in grado di superare le

---

settori in cui possono operare le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS); il d.lgs. n. 242/1999, il cui articolo 5, comma 2, lett. d) opera una precisa distinzione tra società sportive professionistiche e dilettantistiche; la legge n. 289/2002, così come modificata dal d.l. n. 72 del 22 marzo 2004 convertito in legge n. 128/2004, che ha esteso le agevolazioni fiscali previste nella l. n. 398/1991 anche alle società sportive dilettantistiche costituite in società di capitali ed alle cooperative senza fine di lucro. L'art. 90, comma 17 di quest'ultima normativa deve intendersi abrogato, a far data dal 2 aprile 2021, dall'art. 52, comma 2, lett. a) del d.lgs. n. 36/2021. Alle normative citate si devono, infine, aggiungere il d.lgs. n. 117/2017, il cui articolo 5, comma 1, lett. t) contempla l'organizzazione di attività sportive dilettantistiche tra le attività di interesse generale che gli enti del terzo settore (ETS) possono svolgere, nonché il d.lgs. n. 112/2017, il cui articolo 2, comma 1, lett. u) ricomprende l'attività sportiva dilettantistica tra le attività di interesse generale che le imprese sociali possono svolgere.

<sup>2</sup> In tema di agevolazioni fiscali alle organizzazioni non profit è stato evidenziato che la loro valutazione ed estensione “riflette non solo il modello teorico prescelto (quanto a ruolo e comportamento delle [non profit organisations], bensì più in generale la filosofia complessiva di intervento pubblico di ciascun paese”. Così, L. Gandullia, *La regolamentazione fiscale degli enti “non-profit”*, in R. Artoni (a cura di), *Gli enti non profit. Aspetti tributari*, Cedam, Padova, 1996, p. 5.

<sup>3</sup> Per un'analisi giuridica dei partenariati pubblico-privati, si veda, per tutti, S. Valaguzza, E. Parisi, *Ricerca sull'identità giuridica del partenariato pubblico-privato*, in *Munus*, n. 1, 2020, pp. 1 ss.

<sup>4</sup> In argomento, 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, gennaio/marzo 2021, pp. 63 ss.

<sup>5</sup> Si tratta del 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”. Preme evidenziare che, al momento in cui si scrive, l'entrata in vigore di molte disposizioni contenute nel decreto in parola è fissata al 1 gennaio 2022.

incertezze interpretative del passato, per offrire agli operatori un *framework* giuridico sulla base del quale individuare con chiarezza gli elementi distintivi delle associazioni e delle società sportive dilettantistiche.<sup>6</sup>

Le diverse forme giuridiche attraverso cui è organizzato e gestito lo sport dilettantistico devono prevedere una causa non lucrativa<sup>7</sup> e devono essere orientate al perseguimento di una finalità sportiva.<sup>8</sup> Questi due aspetti devono trovare un'espressa e chiara declinazione negli atti costitutivi e negli statuti degli ESD, i quali devono altresì obbligatoriamente disporre in merito all'esercizio in via stabile e principale dell'organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche,<sup>9</sup> alla previsione di un ordinamento interno improntato alla democraticità ed effettività del rapporto associativo, all'obbligo di redazione e approvazione di rendiconti economico-finanziari, alle disposizioni circa lo scioglimento del sodalizio e alla conseguente devoluzione del patrimonio ai fini sportivi.

I "tratti distintivi" individuati nel d.lgs. n. 36/2021 per identificare gli ESD consentono di comprendere le "affinità elettive" che intercorrono tra gli stessi e gli ETS di cui al Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017). In quest'ottica, il d.lgs. n. 36/2021 prevede che gli ESD, qualora ne ricorrano i presupposti giuridico-formali, possono assumere la qualifica di enti del terzo settore (ETS)<sup>10</sup> ai sensi del Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017) e di impresa sociale ai sensi del d.lgs. n. 112/2017.

Atteso che il d.lgs. n. 36/2021 identifica gli ESD quali formule finalizzate a svolgere attività sportiva dilettantistica, l'esercizio di quest'ultima *per se* legittima un sodalizio, sia esso riconosciuto ovvero non riconosciuto, ad iscriversi al Runts, poiché l'organizzazione di attività sportive dilettantistiche rientra nell'elenco delle attività di interesse generale che gli ETS possono svolgere in funzione del perseguimento delle proprie finalità statutarie.<sup>11</sup>

L'ESD, costituito sotto forma di associazione, che intenda acquisire la qualificazione giuridica di ETS, deve decidere in quale sezione del Runts iscriversi, atteso che quest'ultimo prevede sia la tipologia specifica delle

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Così dispone l'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 36/2021. La qualifica giuridica di ETS discende dall'iscrizione dell'associazione in una delle sezioni del Registro Unico Nazionale del Terzo settore (Runts), di cui al Titolo VI del Codice del Terzo settore e, successivamente, regolamentato dal decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 106 del 15 settembre 2020.

<sup>11</sup> Si veda la previsione contenuta nell'art. 5, comma 1, lett. t), del Codice del Terzo settore.

Associazioni di promozione sociale (APS) sia quella più generale degli “altri enti del Terzo settore”, in cui risultano iscritti tutti gli ETS che non appartengono a nessuna delle categorie individuate dal Registro in parola.<sup>12</sup>

Indipendentemente dalla sezione, dall’iscrizione nel Runts consegue un rafforzamento degli elementi caratterizzanti la forma giuridica prescelta, poiché, accanto alla non lucratività e allo svolgimento dell’attività sportiva dilettantistica quale attività di interesse generale da svolgersi in via esclusiva o principale,<sup>13</sup> il Codice del Terzo settore stabilisce in capo agli ETS una serie di adempimenti ed obblighi, in specie finalizzati a potenziarne la trasparenza, l’accountability e la responsabilità.<sup>14</sup>

Come sopra ricordato, gli ESD possono decidere di iscriversi nella sezione del Runts dedicata alle Associazioni di promozione sociale (APS): considerando alcune delle caratteristiche degli ESD, le APS si configurano *naturaliter* quale tipologia giuridica da adottare per lo svolgimento delle attività sportive dilettantistiche.<sup>15</sup> In entrambe le forme organizzative, infatti, si registra la presenza di volontari<sup>16</sup> e le attività sono principalmente rivolte ai propri associati, “vocazione” tipica delle APS, che le distingue da altre forme giuridiche di ETS.<sup>17</sup>

In considerazione degli elementi statutari che devono caratterizzare l’attività e le finalità degli ESD, questi ultimi – come previsto dall’art. 6, comma 2, d.lgs. n. 36/2021 – possono chiedere l’iscrizione al Runts nella sezione dedicata alle imprese sociali.<sup>18</sup> La qualifica di impresa sociale ricomprende sia gli enti non profit costituiti in forma di associazioni (e fondazioni) sia le società di cui al libro V del Codice civile,<sup>19</sup> che esercitano in via stabile e

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Si segnala che attività diverse da quelle di interesse generale possono essere svolte da tutti gli ETS e, quindi, anche dalle APS solo nella misura in cui siano secondarie e strumentali rispetto a quelle di interesse generale, secondo i termini e le modalità specificamente stabiliti da un apposito decreto ministeriale (cfr. art. 6, d.lgs. n. 117/2017) ancora da emanarsi al momento in cui si scrive il presente contributo. Sul rapporto tra ESD e APS, si veda A. Fici, *Terzo settore e sport dilettantistico. La riforma come opportunità per le associazioni (e le società) sportive dilettantistiche*, in A. Fici (a cura di), *Un diritto per il terzo settore. Studi sulla riforma*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 84 ss.

<sup>14</sup> Si pensi, tra gli altri, all’obbligo di approvazione e deposito del bilancio (art. 13, d.lgs. n. 117/2017); all’obbligo di tenuta dei libri sociali (art. 15, d.lgs. n. 117/2017); alla previsione secondo cui all’assemblea devono essere riconosciute precise ed inderogabili prerogative (art. 25, d.lgs. n. 117/2017) e che gli associati che vi partecipano devono essere iscritti nell’apposito libro da almeno 3 mesi, condizione ritenuta necessaria al fine di preservare il carattere non temporaneo del sodalizio (art. 24, comma 1, d.lgs. n. 117/2017). In tema di responsabilità, nello specifico, il Codice del Terzo settore prevede che ai componenti dell’organo di amministrazione possa essere richiesto il possesso di specifici requisiti professionali, morali e di indipendenza (art. 26, d.lgs. n. 117/2017).

<sup>15</sup> 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 trasmigrazione prevista dall’art. 31 del decreto ministeriale n. 106/2020 citato, secondo il quale le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano provvederanno a trasmettere all’Ufficio centrale del Runts 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.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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”.

<sup>18</sup> Sebbene la Commissione europea debba ancora pronunciarsi sulla compatibilità delle agevolazioni fiscali previste a favore delle imprese sociali, occorre ricordare che il d.lgs. n. 112/2017 prevede per le stesse la totale esenzione dall’imposizione fiscale degli utili reinvestiti (art. 18, comma 1), nonché forti incentivi alla capitalizzazione delle nuove imprese sociali (art. 18, commi 3 e 4).

<sup>19</sup> 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



principale un'attività di impresa di interesse generale, tra le quali è specificamente annoverato anche lo sport dilettantistico,<sup>20</sup> senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività.<sup>21</sup>

Alla luce dell'analisi sopra condotta, è possibile inferire che gli ESD possono assumere forme giuridiche diverse che, tuttavia, devono contenere alcuni elementi comuni, quali la non lucratività, assoluta ovvero relativa,<sup>22</sup> il perseguimento di finalità e lo svolgimento di attività di interesse generale, una governance democratica (qualora trattasi di associazioni) e un certo grado di accountability, intesa quale obbligo di rendere intellegibili, chiare e trasparenti le risorse impiegate le modalità di gestione delle stesse.

Dalla specifica configurazione giuridica e delle finalità di interesse generale perseguite l'ordinamento fa discendere uno speciale *favor legis* nei confronti degli ETS: questo non si traduce soltanto in agevolazioni fiscali ovvero in contributi a fondo perduto, ma anche in procedure amministrative "dedicate" a regolare i rapporti di partnership tra ESD ed enti pubblici.

Questi ultimi possono risultare coinvolti nella gestione di spazi, immobili e impianti sportivi ad esito di procedure ad evidenza pubblica di iniziativa degli enti pubblici locali ovvero possono essi stessi proporre soluzioni, progetti e programmi di intervento sia nell'alveo delle procedure ad evidenza pubblica sia attivando i processi e percorsi disciplinati dal Codice del Terzo settore.

### 3. La gestione di immobili, spazi e impianti sportivi da parte degli ESD tra le disposizioni del d.lgs. n. 38/2021 e le procedure ad evidenza pubblica disciplinate nel d.lgs. n. 50/2016

In una logica sussidiaria e di amministrazione condivisa,<sup>23</sup> nella riforma dello Sport si registrano talune importanti

---

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 / Sabato 23 marzo 2021.

<sup>20</sup> Le imprese sociali, a giudizio di attenta dottrina, potrebbero mantenere inalterate le agevolazioni previste dalla l. n. 398/1991, atteso che il combinato disposto dell'art. 29, comma 1 e dell'art. 89, comma 1 del Codice del Terzo settore fanno espresso riferimento agli "enti del Terzo settore diversi dalle imprese sociali". Si veda A. Mazzullo, Impresa sociale e sport dilettantistico, AICCON, Short Paper, 15/2018, febbraio 2018, p. 10. Sul rapporto tra ESD e legge n. 398/1991, si veda anche F. Napolitano, E.M. Vidali, *Enti sportivi dilettantistici*, cit., pp. 63 ss.

<sup>21</sup> Le imprese sociali, dunque, devono assicurare la possibilità effettiva di partecipazione al governo e al controllo delle attività svolte, che – ricordiamolo – integrano la finalità sociale dell'impresa, da parte di tutti coloro che beneficiano dell'attività dell'impresa sociale, in specie se trattasi degli attori portatori di quegli interessi cui l'impresa sociale è finalizzata. Questo modello particolare di governance contribuisce a definire la specificità delle imprese sociali rispetto alle imprese tradizionali, ma anche rispetto alle organizzazioni non profit in generale. Il contenuto etico cui sono tenuti i membri degli organi direttivi, in uno con le finalità sociali perseguite costituiscono il *proprium* delle imprese sociali, chiamate ad erogare servizi ai propri soci e alla comunità locale di riferimento in forza di obiettivi comuni condivisi. Ai loro soci le imprese sociali devono assicurare il rispetto di un diritto fondamentale, tipico e caratterizzante la fattispecie giuridica: il diritto di rappresentanza di interessi sociali primari, da esprimersi e valorizzare in un sistema articolato di poteri di gestione e controllo. Quanto più l'impresa sociale saprà garantire questo fondamentale diritto ai propri soci e alla pluralità di *stakeholders*, tanto maggiore sarà l'impatto in termini di esternalità positive prodotte e tanto minore sarà il rischio di derive isomorfe e di abbandono delle responsabilità di gestione e di controllo dei soci e degli altri attori sociali.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> L'amministrazione condivisa identifica un modello organizzativo, che di regola è disciplinato in un apposito regolamento sull'amministrazione condivisa dei beni comuni, che, in attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, legittima cittadini e pubblica amministrazione a svolgere su un piano paritario attività di interesse generale, concernenti la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni. Il modello si fonda dunque su relazioni di collaborazione o, meglio, di condivisione, che si ispirano ad un complesso coerente di valori e principi generali, quali la fiducia reciproca; la pubblicità e trasparenza; la responsabilità; l'inclusività e l'apertura; le pari opportunità e il contrasto alle forme di discriminazione; la sostenibilità; la proporzionalità; l'adeguatezza e differenziazione; l'informalità; l'autonomia civica; la prossimità e territorialità.

In argomento, si vedano, tra gli altri, G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3-4, 1997; S. Cassese, *L'arena pubblica: nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2001; G. Arena, *I cittadini attivi, una risorsa per l'interesse generale*, in A. Bixio, G. Crifò (a cura di), *Il giurista e il diritto*, Milano,

disposizioni normative che sottendono un approccio “bottom up”, segnatamente, la valorizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni delle proposte e delle idee progettuali degli ESD.<sup>24</sup>

In questa prospettiva, deve leggersi la previsione contenuta nell’art. 4, d.lgs. n. 38/2021, che, al fine di favorire misure di concentrazione, accelerazione e semplificazione del procedimento amministrativo, riconosce in capo agli ESD, anche in rete tra loro, la facoltà di presentare al comune o ad altro soggetto pubblico un progetto di fattibilità finalizzato all’ammodernamento e alla costruzione di impianti sportivi.<sup>25</sup>

Nell’ambito dello schema giuridico del project financing,<sup>26</sup> il comune o l’ente locale interessato che riceve il progetto di fattibilità, previa conferenza di servizi preliminare convocata su istanza dell’ente pubblico interessato in ordine al documento di fattibilità, ove ne valuti positivamente i contenuti, dichiara, entro un termine di 60 giorni dalla presentazione del progetto medesimo, il pubblico interesse della proposta.<sup>27</sup> Da ciò discende la disponibilità

FrancoAngeli, 2010; G. Arena, *I beni comuni nell’età della condivisione*, in G. Arena e C. Iaione (a cura di), *L’età della condivisione*, Roma, Carocci, 2015; G. Arena, *L’essenza della sussidiarietà è la creazione di una relazione di condivisione*, in *Labsus.it*, 2015; G. Arena, *Prime riflessioni sul diritto dell’amministrazione condivisa*, in *Labsus.it*, 2016; F. Giglioni, A. Nervi, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020; G. Arena, *Sussidiarietà orizzontale ed enti del terzo settore*, in A. Fici, L. Gallo e F. Giglioni (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Quaderni di TerzJus, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 25 ss.

<sup>24</sup> I rapporti con gli ESD sono disciplinati nel d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38, recante “Attuazione dell’articolo 7 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l’esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi”. Al momento in cui si scrive, per effetto dell’art. 30, comma 9, d.l. n. 41/2021, che ha novellato il d.lgs. n. 38/2021, introducendovi l’art. 12-bis, le disposizioni ivi contenute si applicano a decorrere dal 31 dicembre 2023.

<sup>25</sup> Il progetto di fattibilità, che deve valorizzare il territorio in termini sociali, occupazionali, economici, ambientali e di efficienza energetica, deve essere redatto ai sensi del combinato disposto degli artt. 3, *gggg-quater* e 23, comma 5 e 5-bis, d.lgs. n. 50/2016. Preme evidenziare che il progetto di fattibilità tecnica ed economica deve individuare, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire (art. 23, comma 5). Attenta dottrina al fenomeno del project financing ha evidenziato che in “sede di valutazione di fattibilità, l’amministrazione dovrà svolgere un primo giudizio sulla coerenza della proposta con l’interesse pubblico e con prestabiliti parametri tecnici, economici e giuridici”. E. Parisi, *Selezione del promotore e tutela giurisdizionale nel Project Financing a iniziativa privata*, in *Il diritto processuale amministrativo*, 2018, vol. 36, fasc. 4.

<sup>26</sup> La finanza di progetto, disciplinata dall’art. 183 del Codice dei Contratti pubblici, prevede che un soggetto “promotore assuma l’iniziativa per la realizzazione di un’opera, che il soggetto (pubblico) competente valuti l’interesse dell’opera, la validità del progetto ed i profili finanziari e che, in caso positivo, si realizzi l’opera”. Così, N. Lugaresi, *Project financing e finanza di progetto. Le peculiarità del project financing tra promozione ed interessi pubblici*, in F. Mastragostino (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l’ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 579-580. Sul peculiare ruolo attivo riconosciuto agli operatori privati nell’ambito del *project financing*, si veda F. Caringella, *Il nuovo volto della finanza di progetto*, in G. Cerrina Ferroni (a cura di), *Il Partenariato Pubblico-Privato. Modelli e strumenti*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 109-111.

<sup>27</sup> Lo schema giuridico del *project financing*, seppure riconducibile in termini generali nell’ambito delle tecniche di realizzazione di opere ed infrastrutture, presenta elementi di indubbia “peculiarità rispetto ad altre forme di affidamento dei contratti pubblici, consentendo a operatori privati di farsi promotori della realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico non inserite nella programmazione triennale delle amministrazioni aggiudicatrici”. Così, E. Parisi, *Selezione del promotore e tutela giurisdizionale nel Project Financing a iniziativa privata*, cit., p. 1486. Attraverso la dichiarazione di pubblico interesse, pertanto, la pubblica amministrazione riconosce la meritorietà del progetto elaborato dall’operatore privato. Tuttavia, quest’ultimo non acquisisce alcun diritto pieno all’indizione della procedura di gara per la selezione dell’affidatario, ma una mera aspettativa, condizionata dalle valutazioni di esclusiva pertinenza della pubblica amministrazione in ordine all’opportunità di contrattare sulla base della medesima proposta. Sul punto, si veda Consiglio di Stato, sez. V, 23 giugno 2020, n. 4015. In quest’ottica, l’ente locale mantiene intatta la propria autonomia organizzativa, decisionale e, pertanto, la propria discrezionalità amministrativa fino “all’ultimo miglio”, nel senso che esso può revocare il project financing anche dopo la dichiarazione di pubblico interesse e dopo aver indetto la gara per l’affidamento della concessione relativa. Così si è espresso il Consiglio di Stato, Sez. V, con sentenza 4 febbraio 2019, n. 820. Una simile facoltà peraltro esclude finanche che in capo alla pubblica amministrazione scatti un obbligo di riconoscere alcun indennizzo al soggetto promotore, così come statuito dal Tar Veneto con sentenza n. 184 del 16 febbraio 2018. In quell’occasione, i giudici amministrativi veneti hanno ribadito che “anche una volta dichiarata di pubblico interesse una proposta di realizzazione di lavori pubblici ed individuato quindi il promotore privato, l’Amministrazione non è tenuta a dare corso alla procedura di gara per l’affidamento della relativa concessione, posto che tale scelta costituisce una tipica e prevalente manifestazione di discrezionalità amministrativa nella quale sono implicate ampie valutazioni in ordine all’effettiva esistenza di un interesse pubblico alla realizzazione dell’opera, tali da non potere essere rese coercibili nell’ambito del giudizio di legittimità che si svolge in sede giurisdizionale amministrativa”. In argomento, si veda anche Consiglio di Stato, sez. II, 4 settembre 2019, n. 6087, che ha

del soggetto pubblico di concedere le eventuali forme di finanziamento pubblico previste nella proposta e nell'allegato piano economico-finanziario.<sup>28</sup> L'equilibrio economico-finanziario, che deve quindi individuare la corretta ripartizione dei rischi tra le parti,<sup>29</sup> costituisce un prerequisito essenziale per la corretta realizzazione del progetto. Esso inerisce alla capacità di intervento dell'operatore economico privato e, contestualmente, consente alle pubbliche amministrazioni di assicurare l'efficace allocazione delle risorse pubbliche.<sup>30</sup>

A seguito della dichiarazione di pubblico interesse della proposta avanzata dal soggetto proponente,<sup>31</sup> quest'ultimo presenta all'ente locale interessato il progetto definitivo, al quale, oltre al piano economico-finanziario sopra indicato,<sup>32</sup> deve essere allegata anche una bozza di convenzione con l'amministrazione pubblica.<sup>33</sup> La convenzione di qua, oltre ai criteri generali di esecuzione dei lavori, alla durata e alle condizioni contrattuali e agli eventuali finanziamenti pubblici, deve indicare i costi e i benefici dell'intervento per l'ente sportivo, per la comunità territoriale di riferimento, anche in termini di crescita economica, integrazione sociale e riqualificazione urbanistica, nonché di efficienza energetica. La previsione in oggetto è degna di nota in quanto il legislatore si è preoccupato di contemplare anche profili che non risultano di immediata valutazione economico-patrimoniale, quali ad esempio, i vantaggi sociali diretti e indiretti derivanti dall'ospitare l'impianto sportivo utilizzato dall'ente sportivo e l'importanza del radicamento dell'associazione o della società sportiva nella comunità locale. Questi aspetti acquistano una loro rilevanza autonoma in un contesto di collaborazione pubblico-privata finalizzata a favorire la realizzazione di obiettivi sociali e di interesse generale. In questo senso, il d.lgs. n. 38/2021 sembra orientato a seguire l'impostazione contenuta nella riforma del terzo settore in ordine alla valutazione dell'impatto sociale delle attività e degli interventi realizzati dagli enti non lucrativi.<sup>34</sup> Quest'ultima è intesa quale metodo che supera i

---

ricosciuto che per potersi identificare la responsabilità precontrattuale a carico del Comune non è sufficiente che il soggetto privato dimostri la propria buona fede soggettiva, ossia un affidamento incolpevole nella scelta di compiere attività economicamente onerose. Occorre che questo affidamento venga lesa da una condotta dell'ente che, valutata nel suo complesso, risulti oggettivamente contraria ai doveri di correttezza, e sia imputabile all'amministrazione in termini di colpa o dolo.

<sup>28</sup> Così dispone l'art. 4, comma 4, d.lgs. 38/2021. Nel contesto giuridico della finanza di progetto, il piano in oggetto e il suo equilibrio rivestono una importanza fondamentale. In questo senso, l'art. 3 lett. fff), d.lgs. n. 50/2016 precisa che con il termine "equilibrio economico-finanziario" si deve intendere "la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. Per convenienza economica si intenda la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito; per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento".

<sup>29</sup> Al riguardo, ANAC ha sottolineato come in alcuni casi abbia registrato la presenza di clausole contrattuali finalizzate a limitare le conseguenze negative derivanti dal verificarsi dei rischi in capo al soggetto concessionario. Delibera n. 219 del 16 marzo 2021, recante "Partenariato pubblico-privato – risultanze emerse nel corso dell'attività di vigilanza svolta dall'Autorità nel 2020 – analisi", p. 5. Rischi che, in ragione dello specifico contratto di concessione, che, in tal senso si distingue dal contratto di appalto, devono permanere in capo al soggetto concessionario della gestione di un impianto sportivo, anche a seguito degli eventi avversi creati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 (*Ibid.*, p. 7).

<sup>30</sup> Sul punto, in passato i giudici contabili si sono espressi come segue: "Anche il project financing è un valido strumento di coinvolgimento dei privati per la realizzazione di opere pubbliche, purché l'opera venga realizzata integralmente con capitali privati, limitando la eventuale contribuzione pubblica ad importi non significativi. Nelle prassi operative è dato riscontrare contratti nei quali l'intervento pubblico è elevato, superando anche la metà del valore dell'opera. Si tratta di un uso improprio del contratto, anche in relazione ai parametri stabiliti in sede comunitaria in relazione alle partnership pubblico-private". Corte dei Conti, Sezioni Riunite, deliberazione n. 15/2010.

<sup>31</sup> In una recente analisi, l'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) ha evidenziato l'eccessivo favor nei confronti del soggetto promotore, che – a giudizio dell'Autorità – "nella maggior parte dei casi [fa sì che esso] sia l'unico partecipante alla gara". ANAC, delibera n. 219 del 16 marzo 2021, recante "Partenariato pubblico-privato – risultanze emerse nel corso dell'attività di vigilanza svolta dall'Autorità nel 2020 – analisi".

<sup>32</sup> Il piano economico-finanziario deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso e iscritto all'elenco generale degli intermediari finanziari, che deve indicare l'importo delle spese di predisposizione della proposta ed i costi sostenuti per la predisposizione del progetto definitivo e giustificati, anche mediante i ricavi di gestione, dell'effettiva copertura finanziaria dei costi di realizzazione e di gestione dell'impianto. Da questa previsione, contenuta nell'art. 4, comma 5, lett. b), d.lgs. n. 38/2021, è inferibile la complessità insita nella definizione del progetto di fattibilità che gli enti sportivi dilettantistici sono chiamati ad elaborare e che, pertanto, richiede un'organizzazione professionale.

<sup>33</sup> Così prescrive l'art. 4, comma 5, lett. a), d.lgs. n. 38/2021.

<sup>34</sup> L'art. 14, d.lgs. n. 117/2017 dispone che gli enti del terzo settore che superano una certa soglia di ricavi, rendite ovvero entrate sono tenuti ad approvare il bilancio sociale che dovrà evidenziare, tra gli altri, gli elementi che permettano di valutare l'impatto sociale delle loro

tradizionali confini della rendicontazione economica e finanziaria per approdare ad una visione secondo cui l'ente non lucrativo, di concerto con l'ente pubblico, è in grado di valutare e, quindi, di restituire alla comunità locale il risultato effettivo del progetto di riqualificazione e utilizzo successivo degli impianti sportivi.<sup>35</sup>

Nei casi di interventi da realizzarsi su aree di proprietà pubblica o su impianti pubblici esistenti ovvero nelle altre ipotesi previste dalla normativa,<sup>36</sup> il progetto definitivo approvato è posto alla base della procedura ad evidenza pubblica,<sup>37</sup> cui è invitato a partecipare anche il soggetto proponente, che assume la denominazione di promotore.<sup>38</sup> Quest'ultimo, qualora non risulti aggiudicatario, può esercitare il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario se dichiara di assumere la migliore offerta presentata.<sup>39</sup>

Le procedure sopra descritte si applicano anche nel caso in cui la proposta progettuale di riqualificazione o di ammodernamento degli impianti provenga dal solo ESD (o società professionistica) utilizzatrice di quell'impianto. In queste ipotesi, il documento di fattibilità, allo scopo di rafforzare e consolidare la garanzia patrimoniale dell'ESD, può altresì stabilire la cessione, anche a titolo gratuito a fronte del valore dell'intervento, del diritto di superficie o

---

attività. La misurazione dell'impatto sociale è stata oggetto di specifiche linee guida approvate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con decreto 23 luglio 2019, che espressamente prescrive che "le pubbliche amministrazioni, nell'ambito di procedure di affidamento di servizi di interesse generale, possono prevedere la realizzazione di sistemi di valutazione dell'impatto sociale da parte degli ETS che intrattengono rapporti con le medesime PP.AA, sì da consentire una valutazione dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni e delle attività svolte".

Sulla valutazione dell'impatto sociale nell'azione e negli interventi degli enti non profit e delle imprese sociali si veda il numero monografico di *Impresa Sociale*, n. 1, 2021.

<sup>35</sup> Come è stato evidenziato, la valutazione di impatto sociale ha l'obiettivo di "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". Così, P. Venturi, *La valutazione d'impatto sociale come pratica "trasformativa"*, AICCON, Short Paper 19, 2019, p. 3.

<sup>36</sup> Si tratta degli appalti di lavori, di importo superiore ad 1 milione di euro, sovvenzionati direttamente in misura superiore al 50 per cento da amministrazioni aggiudicatrici, nel caso in cui tali appalti comportino, tra gli altri, lavori di edilizia relativi a ospedali, impianti sportivi, ricreativi e per il tempo libero, edifici scolastici e universitari e edifici destinati a funzioni pubbliche (art. 1, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 50/2016).

<sup>37</sup> L'art. 4, comma 11, d.lgs. n. 38/2021 prevede che alla procedura di qua si applicano le previsioni di cui al Codice dei contratti pubblici in materia di finanza di progetto, derogate nel caso in cui l'importo dei lavori da assegnare sia inferiore a 1 milione di euro e qualora, essendo superiore a 1 milione di euro, le sovvenzioni pubbliche dirette non superino il 50% di detto importo (art. 4, comma 12, d.lgs. n. 38/2021).

<sup>38</sup> Sembra opportuno ricordare che la giurisprudenza ha ripetutamente riconosciuto che: a) la fase preliminare di individuazione del promotore, ancorché procedimentalizzata, è connotata da amplissima discrezionalità amministrativa (cfr. Cons. Stato, III, 20 marzo 2014, n. 1365; III, 30 luglio 2013, n. 4026; 24 maggio 2013, n. 2838; V, 6 maggio 2013, n. 2418); b) 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 (Cons. Stato, V, 31 agosto 2015, n. 4035); c) lo scopo finale dell'intera procedura, interdipendente dalla fase prodromica di individuazione del promotore, è l'aggiudicazione della concessione in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (Cons. Stato, V, 14 aprile 2015, n. 1872; VI, 5 marzo 2013, n. 1315). Da ciò consegue che la ratio di questo strumento giuridico si ricollega all'esigenza specifica della pubblica amministrazione di definire un livello qualitativo delle offerte particolarmente elevato, sì da comportare l'esclusione di quelle che, pur magari astrattamente convenienti sul piano economico, non raggiungano sul versante qualitativo lo standard che l'Amministrazione si prefigge (Cons. Stato, V, 2 dicembre 2015, n. 5468). Quanto fin qui evidenziato conduce a ritenere che il giudizio di inidoneità dell'offerta tecnica del concorrente/promotore derivante dal mancato raggiungimento del previsto punteggio minimo, che rende insuscettibile di valutazione la correlata offerta economica e impossibile la graduazione finale dell'offerta complessiva, che viene conseguentemente esclusa, si riflette anche sul diritto di prelazione, rendendo la stessa offerta complessiva *tamquam non esset* anche ai fini della venuta a esistenza del diritto. Si tratta di una conclusione coerente con la previsione dell'art. 183, comma 15 del d.lgs. 50/2016, che, pur non disponendo espressamente al riguardo, stabilisce che "Se il promotore non risulta aggiudicatario, può esercitare, entro quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione, il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario se dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario", in tal modo riconducendo il diritto di prelazione al "promotore non aggiudicatario" e rendendo necessaria per la sua nascita l'effettività della sua partecipazione alla gara, mediante la presentazione di un'offerta che, sino all'esito della procedura, sia stata comparata con le offerte presentate dagli altri concorrenti e figurati nella graduatoria finale in una posizione diversa dalla prima.

<sup>39</sup> Sul punto, si veda la recente pronuncia del Tar Milano, 7 gennaio 2021, n. 37, nella quale i giudici amministrativi hanno ribadito che il diritto di prelazione è esercitabile "solo ove l'offerta presentata dallo stesso promotore sia regolarmente ammessa alla gara. Pertanto, in caso di offerta inammissibile da parte del promotore, tale soggetto non sarà ammesso a esercitare l'opzione di cui all'art. 183 comma 15 cit., e a conseguire l'aggiudicazione".

del diritto di usufrutto sull'impianto sportivo o sulle altre aree contigue di proprietà pubblica per una durata fino a novantanove anni ovvero il trasferimento della proprietà degli stessi all'ESD.<sup>40</sup> In una logica che sembra ricondursi alla valorizzazione delle finalità perseguite dagli ESD, il medesimo comma riconosce la facoltà di rivedere le clausole contrattuali in essere tra l'ente pubblico e l'ESD interessato relative all'utilizzo dell'impianto oggetto di intervento ovvero di altro impianto pubblico esistente, in considerazione dell'intervento di riqualificazione o di nuova costruzione proposto.

Gli ESD procedono liberamente all'affidamento dei lavori, poiché le associazioni e le società sportive dilettantistiche non rientrano nel novero degli organismi di diritto pubblico<sup>41</sup> e, pertanto, possono approvvigionarsi dei beni e servizi che esse necessitano sul libero mercato senza i vincoli e le procedure disciplinate dal d.lgs. n. 50/2016.<sup>42</sup>

Nella logica di semplificazione che informa l'articolo 4 del d.lgs. n. 38/2021, anche in assenza di previa presentazione della proposta fin qui esaminata, gli ESD sotto forma di società (e le società sportive professionistiche) possono liberamente negoziare direttamente con i comuni in cui essi hanno la propria sede legale e con i comuni limitrofi il prezzo e le condizioni contrattuali sia di vendita o di utilizzo di aree del patrimonio disponibile urbanisticamente destinate alla costruzione di impianti sportivi.<sup>43</sup>

Qualora si registri l'interesse di più ESD, l'ente pubblico interessato deve indire una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara.<sup>44</sup> Il comma 13 dell'art. 14, d.lgs. n. 38/2021 conferma il *favor legis* che permea la riforma dello sport, riconoscendo agli ESD il rimborso delle spese documentate e l'obbligo per gli stessi di riconsegnare l'area e il corrispettivo a quel momento versato, nei casi in cui, per qualsiasi motivo non imputabile agli stessi, i lavori di riqualificazione o di costruzione non possano essere avviati entro 120 giorni dalla conclusione del contratto o nel diverso termine fissato in quest'ultimo.<sup>45</sup>

<sup>40</sup> Così prevede l'art. 4, comma 12, d.lgs. n. 38/2021.

<sup>41</sup> In questa sede, sembra opportuno ricordare che, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, della direttiva 2014/24, per "organismi di diritto pubblico" si intendono gli organismi che hanno tutte le seguenti caratteristiche: a) sono istituiti per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; b) sono dotati di personalità giuridica; e c) sono finanziati per la maggior parte dallo Stato, dalle autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico; o la loro gestione è posta sotto la vigilanza di tali autorità o organismi; o il loro organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, da autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico".

Sul punto, si veda, *inter alia*, Corte di giustizia dell'Unione europea, Quarta sezione, 3 febbraio 2021, cause riunite C-155/19 e C-156/19, Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC), Consorzio Ge.Se.Av. S.c. arl contro De Vellis Servizi Globali Srl.

<sup>42</sup> Rimane tuttavia consigliabile l'adozione di regolamenti interni ai sodalizi ovvero alle società sulla base dei quali organizzare l'acquisizione dei beni e dei servizi necessari all'intervento di riqualificazione/ammodernamento, finalizzati a tutelare i responsabili dell'associazione/società e a rendere trasparente l'iter relativo. In quest'ottica, ai sensi dell'art. 7, comma 1, d.lgs. n. 38/2021, gli ESD che hanno in gestione un impianto sportivo pubblico possono aderire alle convenzioni Consip o di altro centro di aggregazione regionale per la fornitura di energia elettrica, di gas o di altro combustibile al fine di garantire la gestione dello stesso impianto. Sul ruolo della Consip e l'obbligo di ricorrervi da parte degli enti locali, si veda Consiglio di Stato, V sez., 8 marzo 2018, n. 1937, con la quale i giudici di Palazzo Spada hanno ribadito che è facoltà per le P.A. (comprese le amministrazioni statali centrali e periferiche) di attivare in concreto propri strumenti di negoziazione laddove tale opzione sia orientata a conseguire condizioni economiche più favorevoli rispetto a quelle fissate all'esito delle convenzioni-quadro proposte da Consip.

<sup>43</sup> L'emergenza epidemiologica derivante da COVID-19 ha influenzato negativamente la gestione degli impianti sportivi, costretti a chiudere o, comunque, a ridurre significativamente il loro utilizzo. Ne è conseguita la decisione di molte amministrazioni comunali di rinegoziare le condizioni contrattuali, al fine di permettere ai soggetti gestori, specie non lucrativi, di poter far fronte alle minori entrate. Al riguardo, preme evidenziare che, nel caso di concessioni, la possibilità di rinegoziazione delle condizioni contrattuali si colloca all'interno di un istituto giuridico nell'ambito del quale al soggetto gestore è richiesto di sopportare la maggior parte dei rischi imprenditoriali. Per una valutazione della possibilità di rinegoziazione delle clausole contrattuali di utilizzo degli impianti sportivi nel Comune di Milano, si veda Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per la Regione Lombardia, 4 febbraio 2021, n. 9.

<sup>44</sup> Si tratta di una previsione contenuta all'art. 63, d.lgs. n. 50/2016, il cui comma 2, lett. a) riconduce tale fattispecie ai casi in cui – come parrebbe interpretabile nel disposto di cui al comma 13 dell'art. 4, d.lgs. n. 38/2021 in oggetto – non sia stata presentata alcuna offerta.

<sup>45</sup> Agli ESD che gestiscono un impianto sportivo è altresì riconosciuta una tariffa agevolata per il consumo di acqua in quanto uso pubblico del bene rispetto a quella che verrebbe praticata per l'uso commerciale dello stesso (art. 7, comma 2, d.lgs. n. 38/2021).

Qualora gli enti pubblici non intendano gestire direttamente gli impianti sportivi di loro pertinenza e competenza possono decidere di affidarne la gestione in via preferenziale agli ESD, sulla base di apposite convenzioni.<sup>46</sup> Queste, anche per assicurare pari dignità e parità di trattamento tra i diversi ESD, devono contenere i criteri d'uso degli impianti, nonché i criteri generali e gli obiettivi per l'individuazione dei soggetti affidatari. Sebbene il comma in questione faccia esplicito riferimento ad una corsia preferenziale per gli ESD, che potrebbe far presupporre il ricorso a forme di aggiudicazione non contendibili, nel caso specifico in esame la procedura applicabile, per espressa previsione dell'art. 6, è quella contemplata nel Codice dei contratti pubblici. Da ciò consegue che le stazioni appaltanti dovranno pubblicare appositi bandi di gara attraverso cui procedere alla selezione dell'ESD affidatario, individuando le specifiche caratteristiche e requisiti che valorizzino l'azione e l'intervento di queste particolari forme organizzative.

Il decreto in esame ha inteso contribuire al sostegno dell'azione degli ESD permettendo a questi ultimi, nel caso di interventi di ristrutturazione o di nuova costruzione di impianti con una certa dimensione, di destinare, all'interno degli impianti medesimi, in deroga agli strumenti urbanistici e ai regolamenti regionali e degli enti locali, fino a 200 metri quadrati della superficie utile ad attività di somministrazione di alimenti e bevande, aperta al pubblico nel corso delle manifestazioni sportive ufficiali e durante gli allenamenti, e fino a 100 metri quadrati della superficie utile al commercio di articoli e prodotti strettamente correlati alla disciplina sportiva praticata.<sup>47</sup>

Al fine di promuovere gli interventi di riqualificazione, ammodernamento o costruzione di impianti sportivi, gli ESD proponenti possono avere accesso ai finanziamenti dell'Istituto per il Credito Sportivo o di altro intermediario bancario o finanziario, con i quali gli enti sportivi dilettantistici possono entrare in associazione in partecipazione ovvero costituire società miste.<sup>48</sup>

A questa possibilità si aggiunga quella prevista dall'art. 69 del Codice del terzo settore, in forza della quale gli enti pubblici promuovono le opportune iniziative per favorire l'accesso degli ETS ai finanziamenti del Fondo sociale europeo e ad altri finanziamenti europei per progetti finalizzati al raggiungimento degli obiettivi istituzionali.

### *3.1. Una ipotesi applicativa: gli ESD e la riqualificazione e gestione degli impianti sportivi in funzione dell'inclusione sociale*

Alla luce del contesto normativo sopra descritto, di seguito si propone un'ipotesi di proposta progettuale che potrebbe essere elaborata da un ESD e presentata ad un ente locale per la riqualificazione e la gestione di impianti sportivi, in particolare attraverso un intervento di riqualificazione energetica.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Così prescrive l'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 38/2021. Le convenzioni, quali accordi di natura giuridica tra enti pubblici ed ESD per l'utilizzo degli impianti sportivi, si applicano anche nel caso di utilizzo di palestre, aree di gioco e impianti sportivi scolastici, che gli enti pubblici devono porre a disposizione degli ESD medesimi, che abbiano sede nel comune in cui ha sede l'istituto scolastico o in comuni confinanti. Cfr. art. 6, comma 4, d.lgs. n. 38/2021.

<sup>47</sup> La previsione, contenuta nel comma 15 dell'articolo 4, d.lgs. n. 38/2021, si presta ad interessanti valutazioni da parte degli ESD, che potrebbero assumere la tipologia giuridica di APS (associazioni di promozione sociale), in specie, in considerazione delle agevolazioni fiscali che il Codice del terzo settore prevede a loro favore. A ciò si aggiunga che anche gli ESD, costituiti sotto forma di impresa sociale, potrebbe beneficiare della forma imprenditoriale per organizzare il settore merchandising della loro attività statutaria.

<sup>48</sup> Art. 4, comma 16, d.lgs. n. 50/2016. Ai sensi dell'art. 2549 c.c., è il negozio giuridico con il quale una parte, che prende il nome di associante, attribuisce a un'altra parte, che prende il nome di associato, il diritto ad una partecipazione agli utili della propria impresa o, in base alla volontà delle parti contraenti, di uno o più affari determinati, dietro il corrispettivo di un apporto da parte dell'associato. Per quanto riguarda le società miste, invece, qualora il soggetto finanziatore sia configurabile alla stregua di un organismo di diritto pubblico, come nel caso dell'Istituto del Credito Sportivo (cfr. in questo senso l'art. 1, comma 2 dello Statuto), si dovranno applicare le disposizioni contenute nell'art. 17, d.lgs. n. 175/2016 e nell'art. 5, comma 9, d.lgs. n. 50/2016, mentre negli altri casi potranno essere adottate le clausole statutarie tipiche delle società di capitali. Nel caso in cui l'ente pubblico intenda costituire una società mista, il socio privato deve essere selezionato attraverso una gara a "doppio oggetto", che individua sia il socio sia il determinato servizio da erogare, "delimitato in sede di gara sia temporalmente che con riferimento all'oggetto". Così, Tar Lazio, sez. II-bis, sentenza del 6 luglio 2018, n. 7524.

<sup>49</sup> Il caso che si presenta è frutto di una revisione dell'A. di un project work elaborato e presentato dal gruppo di lavoro composto da Giovanni Orlando, Lucia Fraticelli, Nicoleta Ciloci, Gianluca Aiello e Giulia Colombo nell'ambito dell'insegnamento di Partenariati Pubblico-Privato, Università di Bologna, Campus di Forlì, a.a. 2019/2020. Le studentesse e gli studenti citati hanno autorizzato chi scrive ad utilizzare i dati e parte dei contenuti da essi elaborati nel project work.

Il progetto di fattibilità elaborato dall'associazione sportiva dilettantistica prevede l'attivazione di un partenariato pubblico-privato (PPP) avente ad oggetto la ristrutturazione dell'impianto sportivo e la successiva gestione del servizio a favore della cittadinanza attraverso l'efficientamento energetico dell'impianto in parola.

Il Comune, in qualità di partner pubblico del partenariato, mette a disposizione l'impianto sportivo con lo scopo di garantire il servizio alla cittadinanza, mentre l'ESD, in qualità di partner privato, promuove il progetto di finanziamento dell'efficientamento energetico e della gestione del servizio dell'impianto sportivo.

Nello specifico, il progetto non prevede soltanto un risparmio di energia, ma la produzione in surplus, da utilizzarsi per soddisfare le esigenze dell'ente locale.

L'ESD richiede all'ente locale di assicurare la concessione del servizio connesso all'impianto per la durata di tutto il progetto,<sup>50</sup> in modo che questa possa generare flussi di cassa che consentano un rientro dell'investimento effettuato.

A seguito della valutazione dello Studio di Fattibilità (SdF) e dell'Analisi di Fattibilità Finanziaria (AFF), il Comune valuta conveniente il progetto, sia dal punto di vista finanziario (in termini di risparmio di spesa pubblica e di produzione di energia) sia dal punto di vista di pubblica utilità (servizio alla cittadinanza, inclusione sociale, efficientamento energetico, rigenerazione urbana).

Sulla base dei criteri definiti, il Comune individua l'oggetto della procedura ad evidenza pubblica, che contiene le modalità di realizzazione del partenariato pubblico-privato.

Alla procedura prendono parte diversi operatori economici, tra cui anche l'ESD proponente e, al termine delle valutazioni, l'ente locale, verificato l'interesse pubblico del progetto, decide di indire un bando di gara a doppio oggetto. Quest'ultima è finalizzata alla selezione dell'operatore economico incaricato di gestire l'impianto sportivo e al reperimento del finanziamento necessario alla ristrutturazione, nella fattispecie l'efficientamento energetico.

In seguito alla valutazione delle proposte presentate e dei rischi dell'operazione, la stazione appaltante individua nell'ESD proponente il soggetto affidatario della gara e con esso stipula un contratto misto di concessione mista.<sup>51</sup>

Il modello giuridico del partenariato pubblico-privato permette di:

- 1) mobilitare risorse private e *know how* specifico per l'erogazione di servizi e la realizzazione di opere a beneficio di una determinata comunità;
- 2) conseguire un'efficiente ottimizzazione dell'uso delle risorse pubbliche, nonostante si possano verificare costi di transazione dovuti ad esigenze o imprevisti di processo che può riscontrare il privato nell'adempiere quanto previsto dal contratto;
- 3) ridurre la spesa pubblica;
- 4) perseguire un rendimento (se correttamente gestito) garantito dalla durabilità prestabilita che accompagna questo tipo di istituto giuridico;
- 5) realizzare per gli ESD una pluralità di obiettivi migliorativi che riguardano la capacità progettuale e gestionale in una prospettiva di medio/lungo termine e un ampliamento dell'orizzonte strategico, che comporta una valutazione dei rischi anche in campi e /o aree non tradizionali;
- 6) superare il tradizionale schema di committenza pubblica, secondo il quale la pubblica amministrazione affida un servizio di interesse generale all'operatore economico privato;
- 7) condividere le fasi di pianificazione, progettazione, implementazione e monitoraggio, garantendo la trasparenza durante tutte le fasi del progetto;
- 8) valorizzare il contributo degli ESD, che assicurano, tra l'altro, la tutela dell'interesse generale e della dimensione sociale del progetto;

<sup>50</sup> Si tratta di una concessione per la progettazione ed esecuzione di lavori di manutenzione straordinaria ed efficientamento energetico, nonché di gestione della piscina comunale del comune a utilizzazione diretta del concedente ai sensi dell'articolo 164 e seguenti e dell'articolo 180 e seguenti del Codice dei contratti pubblici.

<sup>51</sup> Ai sensi dell'art. 169, comma 1, d.lgs. n. 50/2016, "le concessioni aventi per oggetto sia lavori che servizi sono aggiudicate secondo le disposizioni applicabili al tipo di concessione che caratterizza l'oggetto principale del contratto. Nel caso di concessioni miste che consistono in parte in servizi sociali e altri servizi specifici elencati nell'allegato IX l'oggetto principale è determinato in base al valore stimato più elevato tra quelli dei rispettivi servizi".

- 9) rafforzare i legami collaborativi tra enti non profit e pubblica amministrazione;
- 10) condurre accurate e approfondite analisi in ordine ai rischi, alle opportunità e alle potenzialità di sviluppo delle attività oggetto del partenariato pubblico-privato.

#### **4. Utilizzo degli impianti sportivi e degli immobili pubblici: il ruolo degli ESD e la collaborazione con le pubbliche amministrazioni tra istituti giuridici cooperativi di cui al d.lgs. n. 117/2017 e previsioni del d.lgs. n. 38/2021**

Nella prospettiva di supportare l'azione degli ESD, il d.lgs. n. 38/2021 (art. 5) prevede che gli stessi possono presentare all'ente locale nel 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. Il progetto deve avere come obiettivo quello di favorire l'aggregazione e l'inclusione sociale e giovanile. Il legislatore ha dunque inteso riconoscere lo scopo di pubblica utilità degli ESD che, nell'elaborazione di progettualità volte a riqualificare in senso lato un determinato impianto sportivo, si impegnino a realizzare finalità di pubblico interesse. Qualora detta finalità sia riconosciuta dall'ente locale interessato, quest'ultimo affida direttamente la gestione gratuita dell'impianto all'ente sportivo dilettantistico, sia esso sotto forma di associazione ovvero di società sportiva, per una durata proporzionalmente corrispondente al valore dell'intervento e comunque non inferiore a cinque anni.

È questa una fattispecie giuridica riconducibile alla previsione contenuta nell'art. 56 del Codice del Terzo settore in materia di convenzioni tra enti del terzo settore ed enti pubblici.

L'art. 56, comma 1, d.lgs. n. 117/17 stabilisce infatti che le amministrazioni pubbliche possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato (OdV) e le associazioni di promozione sociale (APS), iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato.<sup>52</sup> Si tratta, pertanto, di attività che *naturaliter* sono rivolte alla collettività e non sono invece rivolte alla P.A. procedente e, quindi, non configurabili alla stregua di attività strumentali alla stessa, come potrebbe essere un'attività di manutenzione del verde comunale da parte di una cooperativa sociale di tipo b).

L'art. 56, confermando una impostazione giuridica già presente nelle l. n. 266/1991, 328/2000 e 383/2000 – introduce un approccio “altero” rispetto alle logiche di mercato, in quanto stabilisce un rapporto collaborativo e non competitivo tra enti pubblici e soggetti non lucrativi. I rapporti tra EE.PP. e ETS, ivi compresi gli ESD, non individuano dunque una attività/un servizio/una fornitura che, in quanto “in capo” all'ente pubblico, quest'ultimo può decidere di esternalizzare ad un operatore economico (affidamento).<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Sul significato da attribuire a questa particolare motivazione che l'ente procedente deve fornire per legittimare il ricorso al convenzionamento diretto, si veda Tar Campania, sez. V, 1 aprile 2021, n. 2227, che ha statuito che essa non deve essere interpretata con riferimento alla “mera convenienza economica” ma involge la valutazione dei maggiori benefici conseguibili per la collettività in termini di maggior attitudine del sistema a realizzare i principi di universalità, solidarietà, accessibilità, efficienza, economicità e adeguatezza.

<sup>53</sup> I contenuti dell'art. 56 CTS sono stati oggetto di una serie di interventi interpretativi. Tra questi, si ricorda, in primo luogo, il parere rilasciato dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato, in data 26 luglio 2018 (numero affare 01382/2018), parere richiesto dall'ANAC in ordine alla normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali alla luce del d.lgs. n. 50/2016 e del d.lgs. n. 117/2017. In quell'occasione, i giudici di Palazzo Spada hanno evidenziato che, in tema di convenzioni ex art. 56 CTS, ciò che rileva è la gratuità delle prestazioni, criterio unico che legittima l'affidamento (senza gara) alle medesime organizzazioni dei servizi. Solo il rimborso a piè di lista può escludere la remunerazione del servizio, circostanza che legittima la non riconducibilità dei servizi in parola alla disciplina sugli appalti. In ultima analisi, il Consiglio di Stato ritiene che gli affidamenti dei servizi sociali agli enti non profit risultano esclusi dall'applicazione delle procedure ad evidenza pubblica soltanto nel caso in cui non siano a carattere selettivo e che il prestatore si impegni a rendere il servizio a titolo gratuito. In secondo luogo, si riporta quanto statuito dall'Agenzia delle Entrate, Direzione Regionale dell'Emilia Romagna, che con la risposta all'interpello n. 909-858/2019, ha ribadito che il rapporto tra enti pubblici e associazioni debba essere considerato alla stregua di un contratto, ritenendo il rimborso delle spese previsto in tali convenzioni equiparabile ad un corrispettivo e, conseguentemente, assoggettabile ad IVA. Nello specifico caso, l'Erario ha considerato il contributo erogato da un comune quale corrispettivo poiché si sarebbe trattato di un rapporto sinallagmatico, nel quale l'associazione beneficiaria del contributo si “obbliga a specifici adempimenti nell'interesse diretto e preponderante del Comune, oltre che in via sussidiaria nell'interesse generale della collettività”. In terzo luogo, si segnala la sentenza del Tar Toscana (Sezione I) del 1 giugno 2020, n. 666, nella quale i giudici amministrativi hanno ravvisato l'illegittimità di un avviso pubblico di un comune che invitava, ai sensi dell'art. 56 CTS, le OdV e le APS a presentare proposte per l'organizzazione e gestione di corsi di lingua straniera. In quell'occasione, la Sezione ha riconosciuto che



Al contrario, la pubblica amministrazione e l'ente di terzo settore condividono obiettivi, modalità di azione, finalità degli interventi, con la conseguenza che le convenzioni (*nomen iuris* affatto diverso da contratto) non contemplano un soggetto affidante (la P.A.) e un soggetto (economico) affidatario (ETS), come avviene nello schema giuridico degli appalti.<sup>54</sup>

Da ciò consegue che i rapporti di partnership tra enti pubblici e ETS non contemplano l'esperimento di una procedura ad evidenza pubblica di natura contendibile: la procedura ad evidenza pubblica è rispettata in quanto l'ente pubblico procedente in forma trasparente e non discriminatoria comunica a tutte le organizzazioni interessate l'intenzione di procedere all'attivazione di una convenzione e, una volta raccolte le disponibilità delle associazioni interessate, svolge un confronto comparato sulla base dei criteri indicati nell'avviso pubblico (es. esperienza nel settore di riferimento, capacità progettuale, personale qualificato, *et similia*). L'art. 56 individua il percorso (valutazione comparativa), le modalità (la convenzione) e i contenuti della medesima.<sup>55</sup> L'azione degli enti locali è dunque positivamente ancorata nella riforma del terzo settore, che attribuisce alla P.A. – ad esito di confronto comparativo – di individuare l'associazione con la quale – anche a seguito di proposta proveniente dalla medesima o da altre associazioni (cfr. art. 55, comma 3 CTS, che opera un espresso riferimento alla l. n. 241/1990) – definire la convenzione.

Poiché i rapporti che si instaurano tra ETS ed enti pubblici non costituiscono contratti a prestazioni sinallagmatiche,<sup>56</sup> il quantum economico che gli enti pubblici possono riconoscere agli ETS si configura alla stregua di un rimborso delle spese sostenute e documentate.<sup>57</sup> Di tal che, la convenzione deve prevedere le “voci” di rimborso necessarie a coprire le spese sostenute per la realizzazione di uno o più scopi di solidarietà sociale e non per lo svolgimento di prestazioni sorrette da un interesse economico.

Accanto alle procedure ad evidenza pubblica, che permettono agli enti locali di individuare, sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'operatore economico aggiudicatario di un determinato servizio di interesse

---

l'esclusione di una forma societaria dall'avviso pubblico in oggetto debba considerarsi un ostacolo alla concorrenza. Richiamando il parere del Consiglio di Stato del 2018 sopra richiamato, il Tar Toscana ha statuito che la convenzione “non possa dar luogo a qualunque forma diretta o indiretta di remunerazione a carico del soggetto pubblico affidante, quale ne sia la formale denominazione, al personale volontario o dipendente e direttivo dell'ente affidatario”. I termini “affidamento”, “senza gara” e “gratuità” impiegati nelle interpretazioni sopra brevemente richiamate non solo non trovano una corrispondenza di diritto positivo nell'art. 56 CTS, ma, a seguito dell'approvazione del d.lgs. n. 38/2021 sembrano a fortiori confermati e valorizzati. In questo senso, si veda la recente pronuncia del Tar Campania, sez. V, n. 2227 del 1 aprile 2021, con la quale i giudici amministrativi hanno riconosciuto che nel rimborso delle spese possono ricomprendersi voci quali i rimborsi per gli ammortamenti del costo degli automezzi e i rimborsi del costo della manodopera dipendente. Tutto ciò senza fare assurgere il riconoscimento di queste voci di spesa a prezzo riconosciuto in un contesto di contratto sinallagmatico, come accadrebbe, al contrario, in una procedura ad evidenza pubblica.

<sup>54</sup> Questo orientamento delle pubbliche amministrazioni è stato confermato dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, che ha convertito il d. l. 76/2020 (c.d. “decreto Semplificazioni”), che ha novellato gli artt. 30, co. 8, 59, co. 1 e 140, co. 1 del Codice dei contratti pubblici. Ricorrendo alla formula “fermo restando”, le modifiche introdotte segnano un punto importante per l'azione delle P.A., in quanto queste ultime, lungi dall'essere obbligate ad applicare il Codice dei contratti anche agli istituti di cooperazione previsti dal Codice del Terzo settore, hanno oggi a disposizione diverse procedure, rispettose dell'oggetto delle decisioni da adottare e che hanno pari dignità e legittimazione giuridica.

<sup>55</sup> L'art. 56, comma 4, indica gli elementi obbligatori che devono trovare spazio nelle convenzioni, tra i quali si ricordano la continuità dell'attività svolta, il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, degli standard organizzativi e strutturali, la durata del rapporto convenzionale, il contenuto e le modalità di intervento del volontariato, le modalità di risoluzione del rapporto giuridico e le forme di verifica della qualità dei servizi e delle prestazioni oggetto della convenzione.

<sup>56</sup> Il Codice del Terzo settore ha disegnato un sistema di rapporti tra P.A. ed enti non profit fondato sulla condivisione e non sulla competizione (anche, se come è stato già sottolineato, si richieda una valutazione comparativa tra diverse associazioni), circostanza che esclude la possibilità che si instaurino rapporti sinallagmatici.

E ciò permette di ritenere che i due codici, segnatamente, il Codice dei Contratti pubblici e il Codice del Terzo settore, operino su piani equiordinati e, laddove necessario, coordinati e non su base di primazia gerarchica del primo rispetto al secondo.

<sup>57</sup> La previsione secondo cui alle OdV e alle APS spettano soltanto il rimborso delle spese sostenute e documentate non esclude tuttavia che le stesse possano avvalersi di personale retribuito per lo svolgimento delle proprie attività. Si tratta di una possibilità già disciplinata nelle l. n. 266/1991 e 383/2000 e confermata dal CTS, a condizione che il numero del personale retribuito non sia superiore al 50% del numero dei volontari.

generale, il d.P.C. 30 marzo 2001<sup>58</sup> aveva già previsto quale ulteriore modalità di raccordo tra istituzioni pubbliche committenti e soggetti non profit affidatari del servizio la c.d. “co-progettazione”. Si tratta di una dinamica collaborativa che, in forza di linee di indirizzo impartite dalle Regioni ovvero contenute in discipline organiche approvate da queste ultime,<sup>59</sup> può intercorrere tra enti locali e organizzazioni non lucrative, in specie per quanto riguarda la definizione di interventi di natura emergenziale o comunque non “standard”. Invero, gli enti locali, specie alla luce dei nuovi bisogni che emergono dalla società civile e dalle fasce più deboli della stessa, si ritrovano nella necessità di identificare e progettare nuove modalità di intervento e di azione, che non trovano una precisa collocazione all’interno del “nomenclatore” classico dei servizi alla persona. Coerentemente con una impostazione volta a favorire la ricerca di soluzioni adeguate per implementare un’efficace ed efficiente rete di interventi e servizi sociali, la legge di riforma del welfare del 2000 ha disposto che in ordine all’attivazione di percorsi e di azioni non precedentemente classificabili ovvero che richiedono una modalità di approccio resa urgente dalla situazione fattuale enti pubblici (locali) ed organizzazioni del terzo settore possano attivare percorsi innovativi e condivisi.

Questa impostazione è stata, nella sostanza, ribadita nell’art. 55, co. 3, d.lgs. n. 117/17, che ha confermato che la co-progettazione consiste nel procedimento finalizzato “alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti”, che devono trovare attuazione nell’ambito di quanto definito in sede di co-programmazione. L’articolo in parola – come ribadito nella sentenza della Corte costituzionale n. 131 già citata – “pone in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare, «nel rispetto dei principi della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché delle norme che disciplinano specifici procedimenti ed in particolare di quelle relative alla programmazione sociale di zona», il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, nella progettazione e nell’organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dall’art. 5 del medesimo CTS. A differenza di quanto previsto nel d.p.C. del 2001, l’art. 55 allarga la portata dei rapporti collaborativi a tutte le attività di interesse generale di cui all’art. 5 CTS.

Il co. 3 in parola individua, pertanto, la co-progettazione quale azione temporalmente conseguentemente alla fase co-programmatoria, orientata ad una più puntuale definizione degli elementi operativi, che sono stati identificati, in linea più generale nella co-programmazione. Preme, tuttavia, segnalare che il procedimento di co-progettazione solo eventualmente può condurre alla realizzazione degli interventi e delle azioni individuati. Detta realizzazione allora condurrà gli enti del terzo settore a partecipare alla modalità concertativa ovvero selettiva attraverso cui gli enti locali intendono avvalersi dei medesimi enti per l’organizzazione ed erogazione del / dei servizio/i individuati. In caso contrario, la co-progettazione si dovrà interpretare quale passaggio integrativo e perfezionante dell’attività di co-programmazione avviata senza giungere alla fase dell’attribuzione del servizio. Si può ritenere che, in questa seconda ipotesi, l’attività di co-progettazione possa risultare funzionale alla definizione di una procedura ad evidenza pubblica per l’individuazione del soggetto affidatario del servizio.

In entrambi i casi, la co-progettazione individua un procedimento a disposizione degli enti pubblici per definire e realizzare specifici progetti e/o interventi volti a soddisfare bisogni definiti coinvolgendo attivamente gli enti non profit. Si tratta, pertanto, della possibilità per la P.A. e per gli enti non profit di attivare “sperimentazioni gestionali e sociali”, utili soprattutto per affrontare situazioni di emergenza, che richiedono azioni e interventi di carattere innovativo.<sup>60</sup> In questa direzione, le istituzioni locali, le organizzazioni non profit concorrono alla definizione di modalità di intervento in grado di soddisfare bisogni e necessità della comunità locale già dalle fasi progettuali. In quest’ottica, la co-progettazione, considerata la sua particolare natura e le modalità di svolgimento delle relative procedure, si configura come uno strumento che supera il tradizionale rapporto committente fornitore per divenire strumento di realizzazione di forme di collaborazione e partnership tra P.A. ed enti del Terzo settore, rispettose dei

---

<sup>58</sup> Si tratta del decreto attuativo dell’art. 5 della legge n. 328/2000 di riforma dell’assistenza, che ha disposto in ordine alla legittimità per le organizzazioni non profit di essere coinvolte non soltanto nella fase di esecuzione dei servizi, ma finanche nella fase di programmazione degli stessi unitamente agli enti pubblici.

<sup>59</sup> La Regione Toscana, con la legge 22 luglio 2020, n. 65, ha disciplinato i rapporti collaborativi tra P.A. ed Enti del terzo settore,

<sup>60</sup> Recentemente, il Consiglio di Stato, in un parere rilasciato su richiesta dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), ha ribadito che l’istituto della co-progettazione deve considerarsi di natura sperimentale e non quale ordinario strumento giuridico per attivare percorsi collaborativi tra enti non profit e P.A. Cfr. Commissione speciale del Consiglio di Stato, n. affare 01382 del 26 luglio 2018.

principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, che devono caratterizzare l'azione delle pubbliche amministrazioni.

L'art. 55, sia per i richiami espressi alla disciplina sul procedimento amministrativo, sia in ragione degli obiettivi che i diversi istituti giuridici ivi contemplati intendono realizzare non rappresenta una "variazione sul tema" degli affidamenti / appalti. Anzi, è opportuno segnalare che proprio il tenore letterale della disposizione in oggetto contempla la sola eventualità che la co-progettazione, nel caso di specie, possa realizzare un servizio ovvero un intervento.

Appare questa una scelta del legislatore della riforma non soltanto in linea con la normativa precedente come sopra richiamato, ma anche con il framework legislativo eurounitario. Al riguardo, basti pensare alla direttiva 2014/24/UE, nella quale diverse sono le norme a favore delle imprese sociali e delle organizzazioni non profit, ma soprattutto nella quale è dato registrare un *favor legis* nei confronti dell'autonomia discrezionale degli Stati Membri (e quindi delle autorità regionali e locali) qualora "in gioco" vi sia l'interesse generale.

In quest'ottica, ben si comprende allora come gli istituti giuridici previsti dall'art. 55 CTS (co-programmazione, co-progettazione e accreditamento) non siano a presidio del confronto concorrenziale ovvero competitivo, che rimane la "cifra" distintiva del Codice dei contratti pubblici. Essi costituiscono l'alternativa alle procedure di affidamento proprio perché esse non sono definite, in primis, dalla necessità di selezionare il soggetto che dovrà risultare affidatario del servizio. Qualora questo dovesse essere l'obiettivo, la P.A. procedente, nel rispetto dei principi che informano le procedure ad evidenza pubblica, potrà pur sempre riservare la partecipazione a taluni soggetti del terzo settore.<sup>61</sup>

L'art. 55 è finalizzato a tracciare percorsi, modalità di condivisione di obiettivi e finalità per realizzare gli interventi e finanche i servizi necessari a rispondere ai bisogni emersi in sede di co-programmazione. L'art. 55 volutamente lascia spazio alle P.A. per "riempire" di contenuti gli istituti giuridici ivi previsti: in questo senso, pertanto, sia le Regioni – con la possibilità di emanare linee guida – sia gli enti locali che devono concretamente definire le procedure di raccordo con gli ETS giocano un ruolo imprescindibile nell'orientare i risultati da ottenere.

L'art. 55 non è meno "proceduralizzato" rispetto alle procedure ad evidenza pubblica: quelle definite nel Codice del Terzo settore non sono inferiori alle seconde. Sono disciplinate su un piano diverso.

Nell'art 4 della legge delega n. 106/2016 si afferma che uno degli obiettivi della riforma è la semplificazione normativa e la necessità di definire i rapporti pubblico-privati in un'ottica di maggiore valorizzazione del ruolo e funzioni degli enti non profit, finanche nella fase di co-programmazione e che gli affidamenti devono avvenire "secondo modalità improntate al rispetto di standard di qualità e impatto sociale del servizio, obiettività, trasparenza e semplificazione".

Alla luce dell'impianto normativo brevemente richiamato si comprende perché l'art. 55 giochi un ruolo decisivo nel futuro sviluppo degli enti non profit nei rapporti con la P.A.: l'art. 118 u.c. Cost. potrà trovare una sua effettiva ed efficace implementazione negli strumenti giuridici previsti dall'art. 55 CTS laddove le P.A. insieme agli enti del terzo settore sapranno accettare di attivare procedure che si discostano dalla ricerca di un "vincitore" e dalla conferma di rendite di posizione.

È tuttavia necessario ricordare che gli enti pubblici che intendano attivare percorsi collaborativi attraverso la procedura della co-progettazione devono rispettarne le caratteristiche affinché dette procedure non "mascherino" una procedura ad evidenza pubblica, tipica del settore degli appalti.<sup>62</sup>

Le finalità di interesse generale perseguite dagli ESD che si qualificano come APS o altra tipologia di ETS legittimano gli stessi ad ottenere la disponibilità di spazi in cui svolgere la propria attività da parte degli enti pubblici.

In questo senso, l'art. 70 ed il successivo art. 71 innovano e regolamentano alcune fattispecie che la consuetudine ha reso di grande interesse negli ultimi anni.

In particolare l'art. 70 del d.lgs. n. 117/2017 stabilisce che le pubbliche amministrazioni possono prevedere forme e modi per l'utilizzazione non onerosa di beni mobili e immobili per manifestazioni e iniziative temporanee degli

<sup>61</sup> È quanto affermato dal giudice costituzionale nella sentenza n. 131 del 2020.

<sup>62</sup> Per tutti, si vedano, ANAC, delibera n. 200 del 13 marzo 2019, fascicolo n. 70/2019 e Tar Lombardia, sez. I, sentenza 3 aprile 2020, n. 593.

ETS, nel rispetto dei principi di trasparenza, pluralismo e uguaglianza. In occasione di particolari eventi o manifestazioni, per il periodo di svolgimento delle predette manifestazioni e per i locali o gli spazi cui si riferiscono, gli ETS possono somministrare alimenti e bevande in forma semplificata rispetto alle autorizzazioni normalmente richieste.

A quanto sopra si aggiunga anche la previsione di cui all'art. 71, comma 1, d.lgs. n. 117/17, che prevede che "le sedi degli enti del Terzo settore e i locali in cui si svolgono le relative attività istituzionali, purché non di tipo produttivo, sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444 e simili, indipendentemente dalla destinazione urbanistica". In considerazione della meritorietà delle finalità perseguite dalle APS, le sedi delle loro attività possono essere localizzabili in tutte le parti del territorio urbano, essendo compatibile con ogni destinazione d'uso urbanistico, e a prescindere dalla destinazione d'uso edilizio impresso specificamente e funzionalmente all'area.<sup>63</sup>

Gli enti pubblici possono anche concedere in comodato beni mobili ed immobili di loro proprietà, che non risultino utilizzati per fini istituzionali, agli enti del Terzo settore, ad eccezione delle imprese sociali, per lo svolgimento delle loro attività istituzionali. La cessione in comodato ha una durata massima di trent'anni, nel corso dei quali l'ente concessionario ha l'onere di effettuare sull'immobile, a proprie cure e spese, gli interventi di manutenzione e gli altri interventi necessari a mantenere la funzionalità dell'immobile.

## 5. Brevi considerazioni finali

La Riforma del Terzo settore e la recente Riforma dello Sport rappresentano, nella loro azione coordinata e integrata, due provvedimenti normativi in grado di valorizzare il ruolo attivo e propositivo degli ESD.

È, tuttavia, doveroso precisare che trattandosi di riforme in parte "sospese nel tempo",<sup>64</sup> non è agevole fornire un quadro giuridico di riferimento stabile, condizione che inevitabilmente produce incertezza per gli enti sportivi dilettantistici.

Nelle more del completamento ovvero dell'entrata in vigore delle disposizioni richiamate nei paragrafi precedenti, è comunque possibile svolgere alcune riflessioni di carattere conclusivo in ordine ai possibili scenari nell'ambito dei quali gli ESD possono cooperare con le pubbliche amministrazioni.

Gli ESD costituiscono organizzazioni complesse, cui l'ordinamento giuridico affida il perseguimento di finalità di interesse generale, riconoscendone pertanto una funzione pubblica. Questa funzione legittima e giustifica le specifiche previsioni normative che informano i rapporti tra ESD e pubblica amministrazione, nell'ottica di stabilire una "corsia preferenziale" per i medesimi che, tuttavia, in ragione dello specifico obiettivo, troverà una propria espressione nell'ambito delle forme maggiormente invalsi dei contratti di appalto e di concessione, anche nella loro declinazione innovativa rappresentata dal project financing, ovvero negli istituti giuridici cooperativi disciplinati dal Codice del Terzo settore.

Sebbene le procedure ad evidenza pubblica e i rapporti collaborativi indichino modalità alternative, essi sono funzionali al perseguimento delle finalità di interesse generale che gli ESD sono chiamati a realizzare.

Gli interventi, i servizi e le attività oggetto dell'azione degli ESD sono spesso – come ricordato – complessi e implicano responsabilità affatto marginali. In questa prospettiva, degna di nota è la previsione contenuta nel d.lgs. n. 38/2021 in ordine alla possibilità per gli ESD di presentare progetti di fattibilità in rete tra i medesimi enti, anche al fine di rafforzare e supportare la loro capacità realizzatrice.

<sup>63</sup> Sul punto, si veda Tar Abruzzo, sez. I, sentenza 25 ottobre 2019, n. 519, nella quale i giudici amministrativi hanno ribadito che l'art. 71, d.lgs. n. 117/2017 integra una disposizione che, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 della Costituzione), intende promuovere e favorire le associazioni private che realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi".

<sup>64</sup> Del rinvio dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 38/2021 si è già detto; per quanto riguarda gli ETS, al momento in cui si scrive non è ancora stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale la data di attivazione del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (Runts) e, a seguito dell'approvazione dell'art. 1, comma 66, d.l. n. 77/2021 (c.d. "Decreto Semplificazioni" 2021), è stata fissata al 31 maggio 2022 la scadenza per provvedere agli adeguamenti degli statuti delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale potendo ricorrere alle maggioranze semplici.

L'ordinamento giuridico nazionale, anche grazie alle recenti riforme che nel presente contributo si è cercato di analizzare, ha previsto una serie di forme e istituti giuridici a presidio delle finalità sociali degli ESD, mettendo gli stessi in grado di operare anche sul "mercato". In quest'ottica, gli ESD potranno sviluppare progettualità, sinergie e organizzazioni finalizzate a realizzare le finalità di pubblica utilità che il diritto ad essa assegna, anche in funzione di promozione della coesione e solidarietà sociale, obiettivo tanto meritorio quanto necessario nell'attuale emergenza epidemiologica.

Nella cornice sopra delineata, gli enti locali possono, in forza dell'autonomia organizzativa e regolamentare che li caratterizza, approvare, con proprie determinazioni, regolamenti ovvero linee guida attraverso cui disciplinare i rapporti giuridici di carattere collaborativo, al fine di sfruttare al meglio tutte le potenzialità di azione che gli ESD sono in grado di elaborare e di proporre quale contributo al perseguimento delle finalità di interesse pubblico.

# 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

**Maurizio Marano**

Professore associato di Economia Aziendale nell'Università di Bologna

## Abstract

Dopo aver trattato preliminarmente delle ragioni per le quali nelle organizzazioni sportive dilettantistiche è opportuna l'adozione di una strategia di responsabilità sociale e dopo aver identificato i principali strumenti manageriali per attuarla, l'articolo si concentra sulle linee guida per la redazione dei bilanci sociali degli enti di terzo settore emanate col decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 4 luglio 2019. L'analisi del contenuto del decreto ministeriale porta a discutere dell'impatto che la rendicontazione sociale su base obbligatoria o volontaria in aderenza al decreto ministeriale potrà esercitare sia sulla cultura organizzativa dello sport dilettantistico, sia sulle performance delle associazioni sportive.

Parole chiave: Associazioni sportive dilettantistiche, Responsabilità sociale, Bilancio sociale, Riforma del terzo settore, Accountability

---

## Abstract

*After having dealt with the reasons why the adoption of a social responsibility strategy is appropriate in amateur sports organizations and after having identified the main managerial tools to implement it, the article focuses on the guidelines for the preparation of third sector entities issued with the decree of the Minister of Labor and Social Policies of 4th July 2019. The analysis of the content of the decree leads to discussing the impact that social reporting on a mandatory or voluntary basis in compliance with the decree can exercise both on the organizational culture of the amateur sport sector and the performance of amateur sports associations.*

Keywords: Non profit sport associations, Social responsibility, Social report, Third sector reform, Accountability

---

## 1. La responsabilità sociale nello sport dilettantistico

La nozione di responsabilità sociale (nel prosieguo RS) nasce nel mondo delle imprese – dove ha come precursore Bowen<sup>1</sup> – ed evolve progressivamente, giungendo ad essere definita come “L'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> H.R. Bowen, *The Social responsibilities of the businessmen*, New York, Harper, 1953.

<sup>2</sup> UE, *Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, 2001.

Fermo restando che questa definizione non può dare conto della varietà degli approcci allo studio della RS,<sup>3</sup> deve ricordarsi che più recentemente si è affermata l'idea secondo la quale le imprese debbano concorrere alla realizzazione di un modello di sviluppo sostenibile, considerato – secondo la classica definizione del Rapporto Brundtland<sup>4</sup> – come lo sviluppo “che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i propri”. Un principio che nell'ispirare l'azione organizzativa deve manifestarsi sul piano economico (ad es. nella generazione di occupazione e redditi adeguati), sociale (accrescendo le condizioni di benessere delle persone) e ambientale (assicurando la riproducibilità delle risorse naturali).

Il quesito che si pone preliminarmente è relativo all'opportunità di discutere della RS (e della sostenibilità) nel contesto delle organizzazioni dello sport dilettantistico. Queste ultime si caratterizzano infatti non soltanto per il campo d'attività e l'orientamento non lucrativo, ma anche per la produzione ed offerta di un servizio che dal punto di vista economico può considerarsi un *bene meritorio*, un bene importante per la collettività alla luce dei bisogni che soddisfa e dei suoi benefici personali e collettivi.<sup>5</sup> Possono ricordarsi, a titolo meramente esemplificativo, gli impatti dell'attività sportiva sulle condizioni di salute psico-fisica della popolazione, la conseguente riduzione netta della spesa sanitaria, la realizzazione di condizioni di inclusione sociale, il contributo all'educazione dei giovani, lo sviluppo di competenze trasversali e così via.

*Se le organizzazioni sportive producono beni meritori, perché deve discutersi della loro RS?*

La risposta risiede nell'esistenza del rischio che al loro interno si generino condizioni avverse quali:

- l'inefficacia istituzionale, cioè l'incapacità di conseguimento delle finalità organizzative;
- la mancata considerazione nella strategia organizzativa delle aspettative di portatori di interesse diversi dai destinatari dell'attività;
- l'attuazione da parte di singoli operatori delle organizzazioni sportive di comportamenti opportunistici volti alla realizzazione di interessi personali a scapito dei fini istituzionali e delle aspettative dei terzi.

A ciò si aggiunga la considerazione che la RS si manifesta anche in campo ambientale e che svariati modelli di attività sportiva possono generare significativi impatti ambientali (gestioni impiantistiche, organizzazione di eventi, ecc.).

Reputando conclusive le argomentazioni così proposte, segue l'esigenza di definire il concetto di RS delle associazioni e società sportive dilettantistiche (ASD/SSD). La RS nel contesto dello sport dilettantistico si manifesta come un orientamento volto simultaneamente:

- alla realizzazione delle finalità istituzionali, nelle loro differenti e variabili configurazioni (come promuovere la diffusione di una data disciplina, identificare e curare la formazione dei talenti, educare i giovani attraverso lo sport, favorire l'incontro tra persone di differenti culture sulla base della condivisione di una pratica sportiva, ecc.);
- a dare risposta alle aspettative degli stakeholder, cioè dei portatori di interesse legittimi influenzati dall'attività organizzativa e capaci a loro volta di influenzare l'organizzazione.<sup>6</sup>

Considerata in particolare la seconda componente della RS dell'ASD/SSD, l'assunzione di una coerente politica di RS si rende necessaria alla luce dei significativi riflessi che possono discenderne sullo sviluppo dell'attività organizzativa. In termini generali si deve infatti ricordare che non solo l'organizzazione sportiva influenza la situazione dei propri stakeholder, ma ne è al contempo influenzata; in via specifica, si deve precisare che l'immagine dell'ASD/SSD come organizzazione socialmente responsabile può favorire:

- i processi di generazione di risorse finanziarie, legati alle iniziative di raccolta fondi o alla conclusione di contratti di sponsorizzazione con le imprese, queste ultime sempre più attente alle partnership con le organizzazioni non profit come leva strategica per manifestare il proprio contributo alla sostenibilità sociale;

<sup>3</sup> J. Jonker, A. Marberg, *Corporate social responsibility: Quo vadis?*, in *Journal of Corporate Citizenship*, 27, 2007, pp. 107-118.

<sup>4</sup> G. Brundtland, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, United Nations General Assembly document A/42/427, 1987.

<sup>5</sup> M. Marano, *Gli strumenti di rendicontazione sociale nel governo e nella comunicazione delle aziende sportive non profit*, in C. Buscarini, F. Manni, M. Marano, *La responsabilità sociale e il bilancio sociale delle organizzazioni dello sport*, Milano, FrancoAngeli, 2006, pp. 34-81.

<sup>6</sup> R.E. Freeman, *Strategic management: A stakeholder approach*, Boston, Pitman Publishing Inc., 1984.

- l'attrazione di risorse umane motivate alla realizzazione di condizioni di benessere collettivo;
- la fidelizzazione della propria base associativa;
- la collaborazione con le istituzioni pubbliche locali e col mondo della scuola;
- la cooperazione con altre realtà del mondo dello sport e del terzo settore.

L'adozione di una strategia di RS da parte delle ASD/SSD non può tuttavia confondersi né con un comportamento meramente orientato alle legalità – poiché il rispetto della legge rientra nella RS, ma non la esaurisce – né con la progettazione di iniziative a carattere filantropico, queste ultime inevitabilmente periferiche rispetto alla gestione tipica sportiva; infatti, è all'interno dell'attività caratteristica che deve avere ruolo pervasivo la RS.

## 2. Gli strumenti per la gestione della responsabilità sociale. In particolare, il bilancio sociale

L'ASD/SSD orientata alla RS fa dunque proprio un orientamento strategico che punti alla simultanea realizzazione della finalità istituzionale e della risposta agli interessi degli stakeholder. Tuttavia, il perseguimento di un così articolato finalismo rende opportuna l'adozione di strumenti manageriali capaci di accrescerne le probabilità di realizzazione.

La lista di questi strumenti include sicuramente

- la dichiarazione di missione, che esprime sinteticamente la ragion d'essere dell'organizzazione, indicando in molti casi la proposta di valore diretta ai destinatari dell'attività, nonché i principi guida su cui quest'ultima è fondata;
- la carta dei valori, che con maggiore ampiezza rispetto alla dichiarazione di missione identifica ed enuncia in un documento i valori di riferimento del club sportivo (s'intenda: i valori effettivamente praticati), favorendone la condivisione e in tal modo la formazione di una cultura comune, così come i processi di identificazione organizzativa;<sup>7</sup>
- il codice etico, il cui cuore è un codice di condotta rivolto non soltanto alle risorse umane e agli atleti ma anche ai principali stakeholder del club (ad esempio, ai genitori degli atleti del settore giovanile) con lo scopo di frenare comportamenti illeciti o non responsabili da parte delle persone che a vario titolo sono interessate dall'attività sportiva, anche come partner dell'organizzazione;<sup>8</sup>
- le certificazioni etiche, tra le quali si sono riscontrate in anni recenti modelli di certificazioni costruiti specificamente per il settore sportivo, come nel caso dell'Esicert;<sup>9</sup>
- il bilancio sociale o – se costruito secondo gli standard GRI – il bilancio di sostenibilità.

In particolare, il bilancio sociale è uno strumento di particolare rilievo in quanto documento volto a dare attuazione al principio di *accountability*, cioè al dovere informativo inerente agli obiettivi, alle azioni, alle risorse impiegate e ai risultati realizzati nel perseguimento di una strategia di responsabilità sociale da parte dell'organizzazione.

Sebbene frequentemente considerato come un documento destinato alla sola comunicazione esterna, il bilancio sociale svolge funzioni complementari: da una parte, accompagna sia i processi di controllo, sia quelli di comunicazione; dall'altra, si caratterizza per un orientamento interno all'organizzazione – poiché ha per destinatari le figure direttive e gli associati – oltre ad essere rivolto a pubblici esterni, quali le pubbliche amministrazioni (vedi fig. 1).

<sup>7</sup> Ad esempio, la Federazione Rugby a 15 inglese – o Rugby Football Union – identifica come propri “core values” respect, leadership, achievement, engagement and enjoyment.

<sup>8</sup> Casi di studio relativi al contesto italiano sono riportati da G. Esposito, *La responsabilità sociale delle organizzazioni sportive. Condividere valori per creare valore*, Roma, CONI, 2015.

<sup>9</sup> M. Marano, *La certificazione etica nelle ASD e SSD. Il caso Invicta Skate Modena*, in CONI, Comitato regionale Emilia-Romagna, Sport Plan Un piano per lo sport in Emilia-Romagna, 2<sup>a</sup> ed., 2018, pp. 224-225.



	<b>Esterno</b>	<b>Interno</b>
<b>Comunicazione</b>	Fornire informazioni alle parti interessate per giudizi e decisioni	Condivisione di informazioni Costruzione di senso Motivazione
<b>Controllo</b>	Valutazione di clienti privati e P.A. in relazione a parametri di efficacia e qualità	Amministratori, responsabili, azionisti per la verifica dei risultati strategici

Fig. 1. Le funzioni del bilancio sociale.

Dalla mission dell'ASD/SSD – il cui conseguimento non è valutabile sulla base degli esiti economico-finanziari espressi dal bilancio d'esercizio, in quanto orientata ad uno scopo ideale e permeata dai principi della RS – e dalla sua governance, ispirata a criteri di democraticità, segue dunque l'esigenza di un modello di accountability fondato su un documento che metta in grado amministratori, associati, utenti (praticanti/atleti), risorse umane ed altri stakeholder (donatori, partner pubblici e privati) di avere conoscenza delle azioni poste in essere dal club e dei risultati realizzati.<sup>10</sup>

Il bilancio sociale – così come la generale applicazione del principio di accountability – è tuttavia caratterizzato ancora oggi da un modesto grado di diffusione nel settore sportivo.

Sono testimonianza di questa arretratezza le limitate esperienze di redazione del documento anche quando si guardi ai vertici dello sport italiano, considerati sotto il profilo istituzionale o economico; il bilancio sociale è infatti adottato in Italia dall'ente massimo dello sport italiano (CONI), da alcune federazioni sportive nazionali (FSN) e da poche società professionistiche di calcio. Similare tendenza si osserva nel mondo dello sport professionistico nord-americano, nel quale lo studio di McCullough *et al.*<sup>11</sup> ha mostrato una limitata diffusione di bilanci di sostenibilità – e persino di meno strutturate informative socio-ambientali rese disponibili attraverso il web – da parte delle franchigie delle principali leghe (MLB, NBA, NFL, NHL); a conclusioni analoghe giunge l'indagine di McCullough *et al.*<sup>12</sup> sulla limitatezza delle metodologie utilizzate per la valutazione e la comunicazione degli impatti ambientali dei grandi eventi sportivi.

### 3. Il bilancio sociale delle ASD/SSD alla luce della riforma del terzo settore e dell'impresa sociale

Se anche tra le principali entità dello sport italiano si riscontra una relativa arretratezza rispetto all'impegno nella rendicontazione sociale o di sostenibilità (come emerge dalle osservazioni sul calcio professionistico italiano o sullo sport nord-americano), è ovvio che il quadro non possa apparire più favorevole nel caso delle ASD e delle SSD. Sebbene siano rinvenibili alcune esperienze pregevoli di bilanci sociali redatti da organizzazioni dello sport dilettantistico, il bilancio sociale risulta ben poco utilizzato e, forse, anche poco conosciuto in questo importante segmento del non profit italiano.

<sup>10</sup> Ci si ricollega implicitamente al modello MGA (mission-governance-accountability). A tale riguardo si veda A. Maticena, *Accountability e social reporting nelle imprese sociali*, in *Impresa sociale*, 2007.

<sup>11</sup> B.P. McCullough, J. Pelcher, S. Trendafilova, *An Exploratory Analysis of the Environmental Sustainability Performance Signaling Communications among North American Sport Organizations*, in *Sustainability*, 12, 2020.

<sup>12</sup> B.P. McCullough, M. Orr, N.M. Watanabe, *Measuring Externalities: The Imperative Next Step to Sustainability Assessment in Sport*, in *Journal of Sport Management*, January, 2018.

È tuttavia possibile che si sia di fronte ad un punto di svolta grazie alla recente riforma del terzo settore e dell'impresa sociale.

A questo riguardo è doverosa la premessa che – come chiarito dalla letteratura giuridica – non sussiste certamente obbligo per tutti gli enti non profit di iscriversi nel registro unico nazionale del terzo settore (RUNTS); per una parte significativa del non profit italiano, l'iscrizione al registro costituisce soltanto una facoltà,<sup>13</sup> circostanza che vale anche per le ASD/SSD. Detto che tale opportunità teorica per le organizzazioni dello sport dilettantistico non è venuta meno con l'emanazione della recentissima riforma dello sport,<sup>14</sup> si deve aggiungere che la sussistenza di un'effettiva opportunità è tuttavia da valutarsi alla luce di molteplici criteri di convenienza, tra i quali quello fiscale,<sup>15</sup> oltre che in base al senso di appartenenza ad un più ampio mondo di organizzazioni finalizzate a produrre benefici collettivi.

In ogni caso, alla luce dell'attenzione che svariate organizzazioni dello sport dilettantistico manifestano nei confronti dell'inclusione nel terzo settore, ciò che interessa maggiormente richiamare è il fatto che le ASD/SSD che si iscriveranno al RUNTS saranno assoggettate alle disposizioni che impongono l'obbligo di redazione e pubblicazione del bilancio sociale per tutti gli Enti di Terzo Settore (ETS) che superino la soglia del milione di euro di ricavi, rendite, proventi ed entrate, nonché l'obbligo generalizzato per tutte le imprese sociali. È inoltre previsto che il bilancio sociale dovrà essere redatto ai sensi del vigente decreto del 4 luglio 2019 emanato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ("Adozione delle Linee guida per la redazione del bilancio sociale degli enti del Terzo settore").

Si tratta di disposizioni che potrebbero nel tempo provocare un cambiamento nella cultura in materia di rendicontazione sociale che caratterizza lo sport dilettantistico,<sup>16</sup> poiché:

- le disposizioni del decreto ministeriale prevedono che "la redazione e pubblicazione del bilancio sociale, nei casi in cui l'ente del Terzo settore non vi sia tenuto per esplicita disposizione di legge, può rappresentare anche il soddisfacimento di un impegno assunto direttamente dall'ente nei confronti dei propri stakeholders, o lo strumento attraverso il quale l'ente stesso ha modo di rendere visibili i risultati raggiunti nel corso del tempo, aumentando il numero di terzi potenzialmente interessati ad associarsi o sostenerlo finanziariamente. Nulla vieta quindi che quanti non siano tenuti per legge decidano comunque di redigere e pubblicare, ad es. sul proprio sito istituzionale, il bilancio sociale. Naturalmente in questo caso, il documento non dovrà necessariamente essere predisposto in conformità con le presenti linee guida e con la disciplina contenuta nelle disposizioni rinvenibili nei decreti legislativi sopra citati, pur invitando alla loro applicazione. Ovviamente, solo i documenti conformi alle presenti linee guida potranno fregiarsi della dicitura «Bilancio sociale predisposto ai sensi dell'art. 14 del decreto legislativo n. 117/2017»";
- la presenza all'interno del settore dello sport dilettantistico di organizzazioni con forme di rendicontazione completamente differente – e di livello superiore per gli enti che sceglieranno di iscriversi al RUNTS – renderà razionale l'espressione di preferenze nei confronti delle organizzazioni sportive-ETS da parte di imprese e pubbliche amministrazioni interessate ad intessere relazioni col mondo dello sport dilettantistico: la trasparenza è infatti valore intangibile che accresce le possibilità di condurre una più consapevole valutazione sull'idoneità e sull'adeguatezza del partner, nonché sulla sua efficacia istituzionale.<sup>17</sup>

Inoltre, è ragionevole ipotizzare che la presenza di linee guida di riferimento – quelle ministeriali – applicate da specifiche realtà dello sport dilettantistico favorirà l'adozione di comportamenti conformi da parte di tutte le

<sup>13</sup> A. Santuari, *Manuale di diritto dell'economia degli enti non profit*, Bologna, Bononia University Press, 2020.

<sup>14</sup> G. Martinelli, *La riforma dello sport e il codice del terzo settore*, in *www.ecnews.it*, 2020; F. Colecchia, *Approvata la riforma dello sport, cosa cambia per il Terzo settore*, in *www.cantiereterzosettore.it*, 2021.

<sup>15</sup> A. Mazzullo, *Impresa sociale e sport dilettantistico*, Short Paper Aiccon n. 16, 2018.

<sup>16</sup> Si tace in questa sede degli analoghi effetti sulla cultura della trasparenza finanziaria, in quanto estranei alla trattazione; tuttavia corre l'obbligo di considerare come l'obbligo di pubblicazione del bilancio, composto da stato patrimoniale, rendiconto gestionale e relazione di missione per tutti gli enti al di sopra dei 220.000€ di ricavi, proventi, rendite ed entrate – o del rendiconto di cassa per enti di dimensioni minori – avrà presumibilmente significative conseguenze sulle prassi organizzative dello sport dilettantistico.

<sup>17</sup> Per le pubbliche amministrazioni, preferenze da esprimersi compatibilmente con le disposizioni di legge, mentre formulabili in piena autonomia da parte delle imprese.

organizzazioni che – seppure estranee all’obbligo di pubblicazione del bilancio sociale – decideranno di dotarsi di questo strumento informativo in vista dei rilevanti benefici che ne possono conseguire.

Si coglie perciò la rilevante funzione culturale che le linee guida ministeriali sul bilancio sociale potranno esercitare, sia nei confronti dei soggetti obbligati alla pubblicazione del documento, sia delle organizzazioni che daranno luogo a processi di rendicontazione su base volontaria. Funzione culturale che si rafforza alla luce delle considerazioni successive.

Innanzitutto, è pregevole che il decreto, nell’introduzione, chiarisca la fondamentale natura del bilancio sociale, che non deve mai intendersi come un mero documento da redigersi nell’applicare diligentemente una disciplina di legge, ma come un processo di rendicontazione (all’inglese, *social reporting* e non semplicemente *social report*) da implementare secondo logiche di miglioramento nel tempo e secondo il fondamentale principio di inclusione degli stakeholder.<sup>18</sup>

Il bilancio sociale è ulteriormente qualificato dal legislatore ministeriale come uno strumento di accountability, coerentemente con il principio di trasparenza che in misura così ampia permea la riforma del terzo settore. In aderenza alla migliore letteratura aziendale in materia, il bilancio sociale non viene pertanto presentato come uno strumento di comunicazione dei soli risultati raggiunti nel perseguimento delle finalità organizzative, ma in modo più ampio come uno strumento di rendicontazione degli esiti sociali, ambientali ed economici delle attività. Uno documento che consente, da una parte, agli stakeholder – in particolare ad associati, lavoratori, amministratori, decisori, istituzioni e donatori – di osservare il processo di crescita realizzato nel tempo dall’organizzazione sulla base di confronti intertemporali e, dall’altra, all’organizzazione di creare le condizioni per un dialogo con tutti i portatori di interesse, mettendoli in grado di valutarne l’operato.

In questo senso, il bilancio sociale viene presentato implicitamente come strumento che costituisce condizione per realizzare condizioni sostanziali – e non solo formali – di democrazia interna, mettendo gli associati in grado di valutare l’efficacia delle strategie e di verificare l’operato degli amministratori. La democrazia effettiva non è infatti garantita in presenza del solo diritto di voto, ma dalla possibilità di esercitarlo in modo consapevole, sulla base di un’adeguata disponibilità di informazioni circa l’andamento dell’organizzazione e i gradi di efficienza ed efficacia realizzati nella gestione.

La rilevanza esterna del bilancio sociale è invece enfatizzata laddove le linee guida dicono chiaramente che lo strumento può consentire “alle istituzioni di acquisire informazioni sulla platea degli enti in vista di eventuali finanziamenti, convenzioni, collaborazioni e di verificarne le modalità di impiego dei fondi pubblici”. Analoghe valutazioni sono fatte con riguardo alle scelte dei donatori e con riferimento alle loro possibilità di controllo sull’uso delle risorse affidate.

Viene inoltre resa evidente la sua funzione di strumento di controllo strategico messo a disposizione degli amministratori, favorendo processi di retroazione (feedback), cioè di correzione delle linee d’azione e persino di modifica degli obiettivi gestionali.

Quanto all’enunciazione dei principi di riferimento per la redazione del documento, le linee guida appaiono nella sostanza allineate con la migliore letteratura aziendale e con i principali standard nazionali ed internazionali in materia di bilancio sociale e di sostenibilità, al di là di possibili differenze terminologiche.

Sebbene debba constatarsi che le linee guida, nell’elencare i principi che guidano la redazione del bilancio sociale, non citino espressamente il fondamentale principio di inclusione degli stakeholder<sup>19</sup> – tuttavia ampiamente citato come tema significativo in varie sezioni delle linee guida – appare tuttavia pregevole l’identificazione dei seguenti principi:

---

<sup>18</sup> Secondo le linee guida ministeriali, il bilancio sociale “deve essere visto non solo nella sua dimensione finale di atto, ma anche in una dimensione dinamica come processo di crescita della capacità dell’ente di rendicontare le proprie attività da un punto di vista sociale attraverso il coinvolgimento di diversi attori e interlocutori”.

<sup>19</sup> La cui importanza è attestata dal fatto che negli standard GRI (Global Reporting Initiative) – i più affermati nella rendicontazione di sostenibilità delle imprese – occupa il primo posto tra i principi che guidano la costruzione del documento.

- 1) *rilevanza*,<sup>20</sup> in virtù della quale il documento deve contenere informazioni utili a consentire (I) la comprensione della situazione e dell'andamento dell'ente, dei suoi impatti economici, sociali ed ambientali o (II) la formulazione dei giudizi degli stakeholder;
- 2) *completezza*, che pone l'esigenza di identificare i *principali* stakeholder dell'organizzazione fornendo loro *tutte* le informazioni utili per la formulazione dei rispettivi giudizi; appare opportuna la limitazione del novero dei portatori di interesse da considerare, condizione necessaria al fine di contenere l'onerosità del processo di redazione del documento;
- 3) *trasparenza*, principio che forse avrebbe meritato differente denominazione, onde distinguerlo dalla trasparenza che la legge delega di riforma del terzo settore – L. 106/2016, art. 4 – pone tra i suoi principi e criteri direttivi, con funzione dunque generale rispetto ai principi – per così dire – applicativi che secondo il decreto ministeriale devono guidare la redazione del bilancio sociale; ad ogni modo, per trasparenza qui s'intende il principio in virtù del quale è necessario esplicitare la metodologia di classificazione e rilevazione delle informazioni;
- 4) *neutralità*, un principio che racchiude una duplice esigenza: dare conto degli aspetti positivi come dei profili negativi della performance organizzativa (coerentemente al principio che negli standard GRI è denominato di *equilibrio*) e rappresentare in modo imparziale fatti ed esiti della gestione, senza subire condizionamenti da specifici interessi e, in particolare, da quelli degli amministratori;
- 5) *competenza di periodo*, poiché nel bilancio sociale occorre dare conto delle attività e dei risultati riferibili all'anno di riferimento;
- 6) *comparabilità*, da intendersi in due dimensioni: sia nel tempo, sia nello spazio; in altri termini, si rende necessario assicurare la possibilità di valutare l'andamento dei risultati organizzativi nel tempo e, “per quanto possibile”, in confronto ad organizzazioni del medesimo settore o comunque simili o con parametri medi settoriali; richiedere la comparabilità nello spazio limitatamente a quanto concretamente possibile all'organizzazione appare scelta opportuna da parte delle linee guida ministeriali, tenuto conto delle difficoltà tecniche legate al confronto inter-organizzativo<sup>21</sup> e alla limitata disponibilità di benchmark settoriali dei quali avvalersi;
- 7) *chiarezza*, poiché le informazioni contenute del bilancio sociale devono risultare intelligibili ad una varietà di fruitori, tra i quali vi sono potenzialmente persone prive di competenze tecniche; questo principio comporta interpretativamente l'esigenza di privilegiare un lessico non specialistico e di evitare l'uso di acronimi non accompagnati da opportune note esplicative;
- 8) *veridicità e verificabilità*, poiché le grandezze incluse nel documento devono essere affiancate dal riferimento alle fonti informative utilizzate;
- 9) *attendibilità*, principio legato all'esigenza di evitare sia sovrastime delle risultanze positive presentate, sia sottostime dei risultati negativi o dei rischi che gravano sull'organizzazione o sulle progettualità in corso; un principio che richiama dunque sotto svariati aspetti i contenuti usualmente ricondotti in ambito contabile alla nozione di *prudenza*; inoltre, il medesimo principio suggerisce che nell'esplicitare risultati ed impatti dell'azione organizzativa, quelli che non possono ancora considerarsi certi devono essere coerentemente presentati come esiti in formazione e non ancora raggiunti;
- 10) *autonomia delle terze parti*, principio che assume rilievo in presenza di soggetti incaricati di trattare specifiche sezioni o parti del documento, oppure di dare luogo alla sua *assurance*, cioè di garantire la qualità

<sup>20</sup> Si tratta del principio definito in altri standard o linee guida con il termine *materialità*, proprio del lessico contabile e finanziario. Nell'indicare la tendenziale sovrapposizione dei termini, peraltro definiti in modo parzialmente eterogeneo a seconda delle fonti di riferimento, deve tuttavia precisarsi che nella letteratura scientifica e professionale vi siano anche posizioni che distinguono le nozioni di rilevanza e materialità come nel caso di L. Magrassi, E. Raoli, *Rilevanza (e materialità) nella disclosure non finanziaria. Definizioni e criticità anche ai fini della compliance alle disposizioni del decreto legislativo 30 dicembre 2016, n. 254 sulla rendicontazione non finanziaria*, CNDCEC, 2018.

<sup>21</sup> Si pensi alla problematica della normalizzazione dei risultati per tenere conto delle diverse dimensioni o differenti stock di risorse disponibili da parte di distinte organizzazioni.

del processo di rendicontazione, usualmente con primario focus sulla coerente applicazione delle linee guida più che sulla verifica della correttezza puntuale delle informazioni prodotte.<sup>22</sup>

Inoltre, il decreto ministeriale entra nel merito dei *contenuti* del documento, che concernono sinteticamente la metodologia adottata, le informazioni generali sull'ente, i profili di struttura/governo/amministrazione, le persone che operano nell'ente, gli obiettivi e le attività svolte, la situazione economico-finanziaria, le altre informazioni che completano la rendicontazione sociale e, infine, il monitoraggio da parte dell'organo di controllo.

La trattazione puntuale di questi contenuti esula dall'economia del presente lavoro, per cui ci si limita a segnalare alcuni aspetti di maggiore rilievo.

Dal punto di vista della *metodologia*, appare importante il richiamo della necessità di indicare gli standard di rendicontazione eventualmente utilizzati; poiché le linee guida non richiedono o suggeriscono l'adozione di specifici standard, la scelta è lasciata alla discrezionalità dell'ETS sportivo con la conseguenza che i documenti che saranno prodotti potrebbero essere caratterizzati da considerevoli profili di eterogeneità. Analogamente, è rilevante l'esigenza di dare conto di cambiamenti significativi di perimetro di rendicontazione o dei metodi di misurazione, premessa fondamentale per assicurare la comparabilità nel tempo dell'informativa.

Per quanto concerne la *struttura, il governo e l'amministrazione*, è richiesta la mappatura dei principali stakeholder e l'indicazione delle modalità utilizzate per il loro coinvolgimento. Si ravvisa l'opportunità di chiarire al lettore che, secondo la letteratura economico-aziendale, l'applicazione del principio di inclusione non comporta necessariamente l'attivazione di forme di coinvolgimento *diretto*, in particolare quando le informazioni concernenti le aspettative degli stakeholder siano già disponibili nelle basi-dati organizzative (in virtù, ad esempio, di sondaggi precedentemente effettuati su base campionaria) o per effetto dell'esistenza di modelli di relazione con gli stakeholder attuati in via routinaria (come può avvenire, ad esempio, quando siano istituiti gruppi di lavoro o comitati interni).

Di particolare rilievo nelle organizzazioni sportive la sezione che riguarda le *persone che operano nell'organizzazione*, relativamente alle quali dovrebbero essere indicate la consistenza e composizione del personale che ha effettivamente operato per l'ente sportivo percependo una retribuzione o a titolo volontario (distinguendo le diverse componenti), le attività di formazione realizzate, il contratto di lavoro applicato, la natura delle attività svolte dai volontari, la struttura dei compensi, delle retribuzioni, delle indennità di carica, nonché modalità ed importi dei rimborsi ai volontari.

Infine, per quanto riguarda *gli obiettivi e le attività svolte*, il redattore dovrà includere informazioni qualitative e quantitative sulle azioni poste in essere (anche con riferimento alle aree di attività nelle quali si articola la gestione), sui beneficiari (anche indiretti), con utilizzo di indicatori di output e – *per quanto possibile* – sugli effetti prodotti nei confronti dei principali portatori di interesse.

In conclusione, dal decreto ministeriale emerge il profilo di un documento che potrà consentire un forte stimolo al miglioramento delle performance organizzative dell'ETS sportivo o dell'ASD/SSD non ETS che se ne avvalga su base volontaria. Inoltre, risalta l'attitudine dello strumento a favorire l'incremento del capitale sociale dell'organizzazione, da intendersi non in una prospettiva contabile ma come livello di risorse fiduciarie e relazionali delle quali l'ente può avvalersi, con conseguenti ricadute nel tempo sul suo capitale finanziario. Documenti così redatti concorreranno inoltre a sviluppare la cultura manageriale e della trasparenza nel settore sportivo, che sembra averne tuttora un rilevante bisogno.

---

<sup>22</sup> È il tema dell'*assurance*, tipicamente *limited*, applicata dalle società di revisione nel caso dei bilanci sociali e di sostenibilità, stante la complessità e l'onerosità di altre forme di *assurance/certificazione*.

# ENDORSEMENT AGREEMENTS: LO SFRUTTAMENTO DELL'IMMAGINE DI UN ATLETA

**Giovanni Solazzi**

Dottore in Giurisprudenza

## Abstract

Nonostante in Europa gli agenti degli atleti di maggior successo preferiscono focalizzare la propria attività sull'intermediazione, i contratti di endorsement assumono sempre maggiore importanza.

Dapprima, l'articolo illustra come questo tipo di contratti si differenzino da altri più conosciuti come sponsorship e merchandising. Successivamente, dopo aver classificato i diversi tipi di endorsement, il lavoro si concentra sul concetto di "brand association" e la sua struttura nell'era dei social media, con particolare attenzione al nuovo trend che vede atleti chiedere azioni societarie in cambio dell'uso della loro immagine.

Dopo aver analizzato le norme delle diverse federazioni che regolano l'uso di questi accordi, tra cui la Rule 40 CIO, l'articolo discute diverse clausole contrattuali tipiche dei contratti di endorsement, inclusa quella di idoneità e quelle morali, che permettono al brand di svincolarsi dagli accordi non appena emergono scandali riguardanti i propri *endorser*.

Parole chiave: Contratti di endorsement, Diritti d'immagine, Brand association

---

## Abstract

*Despite the fact that in Europe the agents of the most successful athletes prefer focusing their job on intermediation, endorsement agreements are becoming increasingly important.*

*First, the article explains how endorsement agreements differ from best-known contracts such as sponsorship and merchandising. Subsequently, after pinpointing the different types of endorsements, the study focuses on brand association and its unique traits in the social media era. According to a new trend that has recently emerged, athletes began to ask for shares and stocks in exchange for the use of their image.*

*After analyzing the rules of the different federation that limit the use of endorsement agreements, including Rule 40 of the IOC, the article pays particular attention to the various provisions of this type of contract, most notably the suitability clause and the moral clause, which allows brands to depart from their endorsers in response to a scandal.*

Keywords: Endorsement agreements, Celebrity agreements, Image Rights, Brand Association

---

## Introduzione: l'uso dell'immagine di una celebrità

Nella redditizia industria dello sport e dell'intrattenimento, atleti, attori, cantanti sono diventati abili nell'utilizzare a proprio vantaggio il successo raggiunto per firmare ricchi contratti sponsorizzando prodotti commerciali o interi brand attraverso *endorsement, merchandising o sponsorship*.

Questi tre termini, seppur simili tra loro, presentano differenze alle quali raramente si presta attenzione nel linguaggio parlato. In realtà è opportuno chiarire le diverse sfumature, soprattutto considerando che nel linguaggio

italiano non abbiamo una vera traduzione di “*endorsement*” e utilizziamo il termine sponsorizzazione per fare riferimento sia a sponsorship che ad endorsement (e talvolta anche a merchandising).

- *Sponsorships* (la vera sponsorizzazione) è visto come il supporto aziendale di un evento, per il beneficio mutuale dello sponsor e della parte sponsorizzata. Infatti, questi accordi promuovono l’immagine dei prodotti dello sponsor e aiutano finanziariamente la parte che organizza l’evento sponsorizzato.
- Il termine ‘*sponsorships*’ deve essere subito differenziato da *merchandising*, cioè l’accordo che permette di commercializzare un prodotto utilizzando un marchio appartenente ad una impresa diversa. La base del merchandising è la licenza dei diritti di proprietà intellettuale, necessari per evitare potenziali querele.
- *Endorsement* infine, è la promozione di un prodotto o servizio di una società attraverso la raccomandazione personale di un individuo che è sufficientemente conosciuto e rispettato e che può influenzare l’andamento d’acquisto del pubblico.<sup>1</sup> La celebrità che si presta all’endorsement sponsorizza quindi il prodotto o il servizio per cui viene pagata. In questo modo anche la sua immagine pubblica viene sponsorizzata e collegata ad un determinato prodotto, e ciò comporta varie implicazioni di cui parlerò nei prossimi paragrafi. Sotto un determinato punto di vista possiamo vedere questo tipo di contratti come un *merchandising* della celebrità dell’atleta.<sup>2</sup>

Come si evince dalla lista rilasciata LIMA (International Licensing Industry Merchandisers’ Association), le celebrità cedono i diritti all’utilizzo della propria immagine per sponsorizzare praticamente ogni tipo di prodotto in commercio.<sup>3</sup> Secondo alcune ricerche, il 14%-19% delle pubblicità in onda negli Stati Uniti presentano persone famose che pubblicizzano prodotti o brand, e la percentuale è quasi il doppio in altri Paesi.<sup>4</sup>

L’oggetto di questo articolo saranno proprio gli endorsement agreements.

## 1. Definizione e analisi: cosa sono gli *endorsement agreements*

Da un punto di vista legale, un *endorsement agreement* è un contratto che concede ad un determinato brand il diritto ad utilizzare (*license*) il nome, l’immagine o le sembianze di un atleta in connessione con la pubblicità di un prodotto o di un servizio del brand stesso. Si tratta di un contratto atipico, in quanto non è regolato in maniera espressa da nessuna disposizione di legge.

Conosciuto nel mondo dell’intrattenimento come “*Celebrity agreement*”, gli *endorsers* (coloro che sponsorizzano il prodotto) sono atleti, celebrità e persone ritenute famose in determinati ambiti. In cambio della raccomandazione personale di un certo prodotto o dell’intero brand (*brand association*), l’*endorser* riceve un premio monetario.

Altre obbligazioni tipiche del contratto possono riguardare attività come: indossare determinati capi d’abbigliamento, partecipare a conferenze stampa ed eventi di marketing, comparire in video e pubblicità.

Disposizioni ulteriori, comuni soprattutto per gli atleti, sono previste per il raggiungimento da parte dell’*endorser* di determinati obiettivi concordati anticipatamente dalle parti, come ad esempio: l’aumento di posizioni in classifica, premi e vittorie. Il raggiungimento di tali successi aumenta le credenziali dell’atleta e quindi, successivamente, il suo potenziale valore come rappresentante di un determinato brand<sup>5</sup>.

Infatti, le compagnie scelgono questo tipo di marketing perché ritengono che l’immagine di uno sportivo possa aumentare le vendite, le azioni, e in generale il prestigio del marchio, in misura sufficiente da giustificare i costi che gli *endorsements* comportano.

L’ammontare da pagare all’*endorser* è oggetto di negoziazione e normalmente dipende da diversi fattori, come:

<sup>1</sup> R. Mittal, *Licensing Intellectual Property: Law & Management*, Satyam Law International, 2011.

<sup>2</sup> Ivi, p. 393.

<sup>3</sup> <https://www.licensing.org/news/lima-annual-global-survey-of-licensing-industry-nowavailable/231>.

<sup>4</sup> J. Creswell, *Nothing Sells Like Celebrity*, in *The New York Times*, 22 giugno 2008.

<sup>5</sup> Practical Law Commercial Transactions, *Celebrity Endorsement Agreement*, USA (National/Federal), <https://www.thomsonreuters.com/en.html>.

- la fama dello sportivo;
- l'immagine pubblica di affidabilità e serietà dell'atleta;
- l'immagine estetica dell'atleta;
- il grado di desiderio di emulazione che la celebrità provoca nei suoi fans;
- la misura nell'incremento delle vendite del/i prodotto/i che la compagnia si aspetta dalla sua connessione con la celebrità;
- il numero di prodotti disponibili nel mercato che sono in concorrenza con quello che verrà sponsorizzato dall'atleta;
- il numero di atleti/celebrità che possiedono caratteristiche simili alla persona scelta.<sup>6</sup>

A questo punto la domanda sorge spontanea: *ma gli endorsement funzionano veramente?*

Considerando non solo che le società stanno continuando ad affidarsi con regolarità a celebrità per sponsorizzare i propri brand, ma che il mercato degli endorsement è in continua crescita, anche la risposta dovrebbe essere altrettanto automatica: *Sì funzionano, eccome se funzionano. Niente vende bene come una celebrità.*<sup>7</sup>

Nonostante spesso tutto ciò sfugga alla nostra percezione, gli endorsement delle celebrità influenzano le nostre scelte e numerose ricerche di marketing hanno analizzato e provato la loro efficacia nel corso degli anni.

Senza dubbio viviamo in un mondo dove le persone sono affascinate dalla vita delle star. Che si adorino o che si odino, queste sono fonti di ispirazione per milioni di persone e quindi fortemente influenti e commercializzabili.<sup>8</sup> Usare atleti di fama internazionale come rappresentanti del proprio brand può stimolare il coinvolgimento dei consumatori, migliorare la credibilità della compagnia e spesso si rivela essere una scelta azzeccata.

Come riportato dalla Professoressa Kineta Hung, Head of the Department of Communications Studies alla Hong Kong Baptist University, gli endorsement delle celebrità hanno spesso grande efficacia perché i consumatori aspirano a sfuggire dalla quotidianità vivendo nel mondo delle loro celebrità preferite. Comprando ciò che quest'ultime sponsorizzano, quindi, le persone possono sentirsi connesse alle loro star.<sup>9</sup>

Studi psicologici hanno rivelato come tutto questo trovi applicazione anche con riferimento ad un determinato sport, o ad un genere musicale per esempio. Infatti, più i consumatori si identificano con uno sport o un ramo dell'intrattenimento, più saranno propensi a comprare prodotti associati con i suoi atleti o star più famose. Non solo quindi l'associazione tra prodotto atleta, ma anche quella tra prodotto e sport, è alla base del lucrativo mercato degli endorsement.

Anita Elberse, Professoressa all'Harvard Business School, e Jeroen Verleun, Investment Manager External Management a PGGM Investments, hanno condotto una ricerca estremamente interessante sul tema, dimostrando come gli endorsement delle celebrità aumentano sia le vendite che il valore delle azioni di una società, soprattutto quando gli atleti vincono.<sup>10</sup>

Chiaramente, l'atleta o la celebrità scelta come immagine deve mostrare una forte compatibilità con il brand e il suo slogan sotto diversi aspetti: identità, personalità e lifestyle. Inoltre, se un brand sceglie la celebrità sbagliata, spesso sarà costretto a pagarne le conseguenze. Non importa infatti quanto l'atleta si sia comportato in maniera esemplare in passato, appena farà qualcosa di sbagliato, la correlazione con il brand sarà talmente forte che anche quest'ultimo subirà un forte danno alla propria immagine. A quel punto i brand sono quasi sempre costretti a prendere le distanze dall'atleta. Luoie, Kulis e Jacobson, hanno osservato cosa succede ai valori delle azioni di una società quando l'*endorser* rimane coinvolto, analizzando oltre 48 casi e 128 marchi. Il risultato è stato chiaro:

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> J. Creswell, *Nothing Sells Like Celebrity*, cit.

<sup>8</sup> Practical Law, *Drafting with the Stars: Celebrity Endorsement Agreements*, 31 ottobre 2016.

<sup>9</sup> K. Hung, *Why Celebrity Sells: A Dual Entertainment Path Model of Brand Endorsement*, in *Journal of Advertising*, 2014.

<sup>10</sup> A. Elberse, J. Verleun, *The Economic Value of Celebrity Endorsements*, in *Journal of Advertising Research*, 2012.



l'impatto negativo nel valore delle azioni è terribile, soprattutto quando l'atleta viene percepito dal pubblico come 'colpevole'.<sup>11</sup> Tiger Woods è un chiaro esempio di tutto questo.

Passando ad una classificazione degli *endorsement agreements*, questi si dividono in:

- *Traditional Endorsements*: prevedono che la celebrità promuova alcuni prodotti specifici sfruttando la propria fama e l'abilità di influenzare le decisioni dei compratori. Un facile esempio nel mercato italiano è la sponsorizzazione da parte di Alessandro Del Piero dell'acqua Uliveto.
- *Brand Association*: una celebrità e una società firmano un accordo perché la prima sponsorizzi l'intero brand, o in caso di grandi multinazionali, un intero settore di questo. Classico esempio è stato Tiger Woods per Nike; il golfista era simbolo del settore golf, se non addirittura dell'intero brand americano.
- *Co-branding*: due brand distinti, di cui uno posseduto da un atleta, si uniscono per creare un nuovo brand, come nel caso della gamma di drink sportivi intitolata "Gatorade Tiger", lanciata da Gatorade e il famoso golfista Tiger Woods.
- *Licensing*: un atleta presta il suo nome e la sua immagine per creare un nuovo prodotto o una nuova linea all'interno di una società. L'esempio più famoso è certamente quello di Michael Jordan, che con Nike ha dato via alla leggendaria linea d'abbigliamento e di scarpe "Air Jordan".
- *Joint Ventures/Sweat Equity*: in questo ultimo caso l'atleta entra a far parte di una nuova joint venture con una determinata società, o diventa azionario di una società esistente condividendo i profitti.<sup>12</sup> Per esempio, Cristiano Ronaldo ha lanciato diverse joint ventures in vari settori che spaziano dall'ospitalità alla cosmetica utilizzando il suo soprannome 'CR7' come Brand.

## 2. Brand association, social media e azioni: il presente e il futuro degli endorsement

Per un lungo periodo di tempo, gli endorsement tradizionali e il *licensing* sono stati visti come la più efficace mossa di mercato da parte delle società. Normalmente, una figura conosciuta appariva in televisione per fare da promozione ad un determinato prodotto o servizio di una società. Questa era una strategia *win-win*, soprattutto nel mondo dello sport. Infatti, da un lato l'atleta poteva rimanere concentrato sulla propria prestazione sportiva, dovendo trovare solamente qualche ora per girare lo spot in cambio di una cospicua somma di denaro. Dall'altro lato, come abbiamo visto, la società vedeva spesso aumentare le proprie vendite e il valore del proprio brand.

Ora invece le cose sembrano essere cambiate: negli ultimi due decenni abbiamo assistito ad un'evoluzione dai tradizionali *endorsements* ad una vera *brand association*, dove le società cercano celebrità che possano associare all'intero brand e diffondere la conoscibilità del marchio, piuttosto che limitarsi a promuovere un prodotto in particolare o un servizio.

Questo ha dato vita alla nascita dei cosiddetti "*Brand Ambassadors*". Nike è stata maestra in questo, associando le più grandi superstar di ciascun sport al proprio brand, mirando a raggiungere quasi la totalità degli amanti dello sport nel mondo.

Gli atleti iniziano però a desiderare qualcosa di più qualche semplice e facile assegno. Come disse Maverick Carter, agente di LeBron James, in visita all'Harvard Business School: "We want more. We want to be partners" (Vogliamo di più, vogliamo essere soci).

Il fenomeno del *Brand Association* ha assunto in realtà una sfumatura ulteriore negli ultimi anni che era stata prevista in un interessantissimo articolo scritto nel 2011 da Caroline McCarthy, Vice President Communications and Content a "true[X]" e "ex-Gogler", che spiega come il mercato delle celebrità si sia spinto oltre. Quest'ultime spesso non si limitano a sponsorizzare semplicemente un prodotto o un marchio in cambio di denaro, ma spesso decidono di ricevere una quota del business stesso, cercando di diventare il più coinvolti possibile.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> T.A. Louie, R.L. Kulik, R. Jacobson, "When bad things happen to the endorsers of good products" *Marketing letters* 12, 1 (2001): 13-23

<sup>12</sup> R. Gopalakrishna, *The Anatomy of an Endorsement Agreement*, 25 settembre 2013, <https://lawnk.wordpress.com/2013/09/25/the-anatomy-of-an-endorsement-agreement/>

<sup>13</sup> "Vediamo un trend di celebrità che quando diventano portavoce o immagine di un brand, diventano anche investitori, direttori creativi e

Molte celebrità del calibro di Lady Gaga, Justin Timberlake, Alyssa Milano, Dr. Dre, Adrian Grenier e Mc Hammer, hanno deciso di muoversi in questa direzione. Ma il caso più famoso è probabilmente Ashton Kutcher, che è stato uno dei primi a investire nel mercato delle venture capitals, diventando portavoce delle società da lui finanziate.

Anche nel mondo dello sport, atleti del calibro di Dwayne Wade, Cristiano Ronaldo, Russell Westbrook, Zlatan Ibrahimović e Usain Bolt, giusto per nominare alcuni atleti in una lunga lista di sportivi di successo, hanno deciso di lanciare o investire in start-up spingendosi oltre la semplice associazione della propria immagine al prodotto commercializzato.

Questa evoluzione del *Brand Association* è sicuramente un'interessante nuova faccia del marketing degli atleti, un buon modo per sfruttare al massimo i social networks, ma soprattutto una grande opportunità per gestire la quarta fase e più delicata fase della carriera di un atleta: il ritiro.

Infine, i social media hanno rivoluzionato il mercato degli *endorsement* in questo ultimo decennio: i canali social sono l'onda che deve essere surfata. Non solo negli ultimi dieci anni il mercato è esploso e sta continuando a crescere anno dopo anno, ma anche le pubblicità stesse fatte attraverso i social media sembrerebbero essere particolarmente redditizie per diverse ragioni:<sup>14</sup>

- sono *dirette*: diretta comunicazione tra fans e celebrità;
- sono *desiderate*: i fans decidono spontaneamente di seguire determinate celebrità;
- hanno un elevato livello di "*source credibility*" (credibilità della fonte: l'affidabilità percepita), "*source attractiveness*" (l'attrattività della fonte: l'abilità di colui che comunica di generare un effetto positivo) e di conseguenza un basso livello di "*consumer skepticism*" (scetticismo del consumatore).<sup>15</sup>

A questo proposito, vediamo come nei social media celebrità e micro-celebrità cerchino spesso di sponsorizzare il loro prodotto nel modo più spontaneo possibile, facendo sembrare i loro post più delle raccomandazioni amichevoli che dei veri e propri *endorsements*. Tutto ciò ha l'effetto di aumentare la credibilità del messaggio e, di conseguenza, la sua efficacia.

Ma questo è legale? L'FTC (Federal Trade Commission) in America e l'ASA (Advertising Standard Authority) in UK sono state chiare: non lo è, visto che si tratta di casi di pubblicità occulta. L'onda dei social va cavalcata seguendo le regole. Anche l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato italiana in un intervento del 2017 ha invitato a conformarsi alle prescrizioni del Codice del Consumo, fornendo adeguate indicazioni su come rivelare la reale natura del messaggio pubblicitario qualora si tratti di una sponsorizzazione con finalità commerciale.<sup>16</sup>

### 3. Le restrizioni del mercato degli *endorsement* di atleti

Se non ci sono grandi limitazioni agli *endorsement* di attori o cantanti, per quanto riguarda gli *endorsements* di star sportive la situazione è ben differente. Nel panorama sportivo globale troviamo varie limitazioni alla commercializzazione dell'immagine degli atleti e alla loro possibilità di stipulare *endorsements*. Tali restrizioni si differenziano da continente a continente, da stato a stato e talvolta da sport a sport. Alcune volte sono fissate da federazioni, altre da team, leghe o varie organizzazioni.

Nel territorio americano, la maggior parte delle leghe professionistiche vieta ai singoli giocatori di sponsorizzare bevande alcoliche o sigarette e altri prodotti contenenti tabacco. L'NFL (National Football League) ha anche una policy espressa che impedisce ai propri atleti di siglare *endorsements* per supplementi nutrizionali.

advisors, ruoli che implicano un livello di coinvolgimento molto più grande che essere semplici advertiser". C. McCarthy, *The New Face of Celebrity Endorsement*, dicembre 2011, <https://www.thinkwithgoogle.com/marketing-resources/celebrity-endorsement/>

<sup>14</sup> O. Jatto, *Consumer Attitude towards Celebrity Endorsements on Social Media*, Dublin Business School, agosto 2014.

<sup>15</sup> Il professore di Harvard Herbert C. Kelman nel 1961 identificò le tre più importanti caratteristiche di una fonte in: *source credibility*, *source attractiveness* (o *source likeability*) e *source power*. H.C. Kelman, *Process of Opinion Change*, in *Public Opinion Quarterly*, volume 25, issue 1, 1 January 1961.

<sup>16</sup> Comunicato stampa Agcom, Roma, 15 maggio 2017, <https://www.agcom.it/documents/10179/7627613/Comunicato+stampa+15-05-2017/899d61d3-be5a-405a-963d-4cab4a0292ea?version=1.2>.

Ma senza ombra di dubbio, la più grande limitazione alla sponsorizzazione di prodotti nel mercato sportivo americano riguarda i giocatori NCAA, che non possono ricevere premi in denaro per gli endorsements visto che sono considerati “Amateur” (dilettanti) dall’art 12 della “*Eligibility Rules*” del Manuale NCAA. Il principio generale affermato dall’art 12.01 prevede che solo uno studente-atleta dilettante è ammesso a partecipare ai campionati inter-collegiali in un determinato sport, e il guadagno di un premio (non necessariamente in denaro) in cambio di un endorsement comporterebbe la perdita di tale stato.<sup>17</sup>

Tuttavia, una recente legge dello Stato della California sembra aver fatto da spartiacque per un grande cambiamento sotto questo punto.<sup>18</sup>

In Australia, come emerge dall’interessante paper di David Thorpe, ricercatore all’University of Technology Sydney School of Law,<sup>19</sup> le leghe nazionali dei maggiori sport di squadra come rugby, football australiano e netball impongono ingenti limitazioni contrattuali che impediscono ai propri atleti di trarre vantaggio da endorsements.

In Italia, il Napoli Calcio presenta una peculiarità rispetto alle altre squadre. Se da un lato è vero che molti club calcistici detengono una percentuale dei diritti d’immagine dei propri giocatori, una volta firmato il contratto con la società partenopea i giocatori sono costretti a cedere il 100% dei loro diritti d’immagine alla società madre proprietaria del Napoli diretta dal Presidente De Laurentis, Filmauro. In questo modo la società acquisisce direttamente il controllo della gestione dell’immagine dei propri tesserati e dei ricavi derivanti da *endorsements*, in cambio di uno stipendio forfettario.

La verità è che negli Stati Uniti una tale previsione contrattuale sarebbe inattuabile; i giocatori spesso guadagnano decine di milioni all’anno da *endorsement* e gli agenti non permetterebbero mai ai loro assistiti di firmare una rinuncia del genere, anche perché gran parte del profitto degli agenti stessi deriva dall’accordo di sponsorizzazione dove le loro percentuali di commissione sono notevolmente più alte. Per citare un esempio in MLS, quando Freddy Adu, ritenuto la più grande promessa calcistica americana, ancora giovanissimo firmò il suo primo contratto professionistico con i DC United, i suoi guadagni derivanti da *endorsement* con Nike e Pepsi superavano i 2 milioni e mezzo di dollari, mentre il suo stipendio in MLS ammontava a soli 500.000 dollari<sup>20</sup>.

Secondo quanto presentatomi dall’avvocato Eduardo Diamante Texeira de Sousa, legale esperto in diritto sportivo presso lo studio Carlezzo Advogados, il modello visto a proposito del Napoli Calcio viene attuato anche dalla maggior parte club brasiliani che gestiscono il 100% dei diritti d’immagine dei propri giocatori. In Brasile, tale restrizione allo sfruttamento dei diritti d’immagine dei giocatori è possibile perché i contratti di *endorsement* stipulati da calciatori sono un numero limitato e questi non hanno ancora quella fama e quell’appeal che eventualmente potranno assumere con un successivo trasferimento in Europa.

Una delle limitazioni più grandi a livello mondiale è rappresentata dalla Rule 40 della Carta Olimpica che è stata prevista dal Comitato Olimpico “per preservare la natura unico dei giochi Olimpici prevenendo un’eccessiva commercializzazione” e proteggere gli sponsor olimpici, che spendono milioni di dollari per aver i diritti di marketing esclusivi durante i Giochi. La Rule 40 prevede un periodo, che va da 9 giorni prima della cerimonia di apertura fino a 3 giorni dopo la cerimonia di chiusura dei Giochi, durante il quale gli atleti, gli allenatori e gli ufficiali olimpici non possono usare il nome o interagire con sponsor non ufficiali per scopi pubblicitari.

Tale regola dovrebbe proteggere i Giochi dal temuto ‘*ambush marketing*’, cioè l’associazione indebita (non autorizzata) di un brand con un evento mediatico quando lo stesso non appartiene ad uno degli sponsor ufficiali.

In realtà il motivo a fondamento di tale imposizione è puramente economico: il Comitato Olimpico ha paura di perdere le entrate dagli sponsor ufficiali, che fanno entrare nelle casse olimpiche miliardi di dollari ogni ciclo.

<sup>17</sup> “Only an amateur student-athlete is eligible for intercollegiate athletic participation in a particular sport”, art. 12.01, NCAA Division I Manual, 2017.

<sup>18</sup> A. Blinder, *After California Law, Statehouses Push to Expand Rights of College Athletes*, in *The New York Times*, 13 Gennaio, 2017, <https://www.nytimes.com/2020/01/13/sports/ncaa-athletes-pay-california.html>.

<sup>19</sup> D. Thorpe, *Athlete Product Endorsement As a False and Thereby Unreasonable Partial Restraint of Trade*, in *Macquarie Journal of Business Law*, 9, 2012, pp. 181-191.

<sup>20</sup> Massimo consentito dai regolamenti della Lega senza diventare un “Designated Player”.

Nel febbraio 2015 il Comitato Olimpico è stato costretto ad abbassare il tiro, non potendo più impedire ad altri marchi di promuovere i propri atleti, le nuove linee guida del Comitato hanno permesso alcune pubblicità generiche o “non-olimpiche” durante i Giochi estivi. Gli atleti possono così condividere nei social post riguardanti sponsor non ufficiali purché non usino nessuna proprietà o non si riferiscano alle Olimpiadi. Ciò significa che secondo questa regola, sponsor non-ufficiali non possono usare nelle proprie pubblicità determinate parole inerenti a alle Olimpiadi (es. oro, medaglie, Olimpia, olimpico, etc.).<sup>21</sup>

Infine una decisione dell’Ufficio Federale Tedesco Anti-Cartelli (Bundeskartellamt) in seguito ad un’azione avviata contro la Federazione Olimpica Tedesca (DOSB) e, indirettamente, il Comitato Olimpico Internazionale (IOC), sulla base di un reclamo dell’Associazione Federale dell’Industria Tedesca di Articoli Sportivi,<sup>22</sup> ha portato ad un ulteriore emendamento della Rule 40 la scorsa estate, con l’introduzione del Bylaw 3, che prevede minori limitazioni per gli atleti e lascia maggior spazio ai Comitato Olimpici Nazionali per l’implementazione delle regole.<sup>23</sup>

Nonostante ciò, EU Athletes ha rilasciato una dichiarazione ufficiale dove si dice contraria alle modifiche, continuando a supportare la Commissione Europea nel proteggere i diritti d’immagine degli atleti contro l’abuso predisposto dalla Rule 40.<sup>24</sup>

#### 4. La redazione dei contratti: le clausole fondamentali

Durante la predisposizione dei contratti di endorsement, agli avvocati viene lasciato ampio spazio per salvaguardare al meglio gli interessi del proprio assistito, ma è fondamentale che siano il più precisi possibile nel farlo, delineando quali aspetti dell’identità del giocatore vengano concessi in licenza e per che usi.<sup>25</sup>

Solitamente il contratto presenta una struttura standard, inizia con una pagina titolo (*Title Page*), una tavola dei contenuti (*Table of Contents*), e una parte dove si identifica il contratto, si spiega lo scopo e si afferma che le parti si accordano su quanto segue. A questo proposito verranno redatti il preambolo (*Preamble*) e la parte introduttiva (*Recitals*).

Il primo articolo solitamente riporta le definizioni (*Definitions*) che sono particolarmente importanti perché forniscono un mezzo rapido per riferire a concetti complessi. Dopodiché viene elencata la durata (*Term*), seguita dalla concessione dei diritti ad utilizzare e distribuire liberamente il prodotto sponsorizzato dall’atleta (*Grant of Endorsement Rights*). Il termine del contratto è spesso oggetto di lunghe negoziazioni, con la possibilità di un “*opting in*” contro un “*opting out*” prima della scadenza dell’accordo, cioè se si necessita di una dichiarazione del giocatore per prolungarlo tramite un preavviso che deve essere notificato entro un ragionevole arco di tempo (*Notice*). Questo si collega ad una delle chiavi per negoziare e redigere i contratti di sponsorizzazione qualora abbiano come oggetto un prodotto che influisce sulla prestazione sportiva dell’atleta (es. scarpe da gioco): la clausola di idoneità (*Suitability Clause*). In tale clausola un brand fornisce i propri prodotti per la prestazione sportiva di un professionista, purché l’atleta li ritenga “idonei all’uso”. La clausola di idoneità è fortemente condizionata dalla cosiddetta “psicologia del successo”. Come spiega il Professor Carfagna, la scelta tra rimanere con il proprio vecchio brand che fornisce l’equipaggiamento da gioco (es. mazze da golf, racchetta da tennis, scarpe da gioco, etc.), contro il provare un nuovo set di prodotti con i quali non sia ha familiarità, viene spesso legata alla “psicologia del successo”, cioè al fatto che l’atleta abbia per molti anni utilizzato prodotti di un determinato brand per allenarsi e giocare ad alti livelli e possa dare la colpa ad un eventuale cambiamento qualora le sue prestazioni peggiorino.<sup>26</sup> In generale la possibilità di “creare un’asta” nel mercato richiederebbe che il

<sup>21</sup> C. Chave, *What is Rule 40? The IOC’s rule on non-Olympic sponsors, explained*, in *Sports Illustrated*, 25 giugno 2016.

<sup>22</sup> SportBusiness International team, *German cartel office claims win in IOC marketing rules challenge*, in *Sport Business*, 22 dicembre 2017.

<sup>23</sup> J. Borowick, Po Yi, *Looking ahead to Tokyo 2020*, 1 ottobre 2019, <https://www.jdsupra.com/legalnews/looking-ahead-to-tokyo-2020-93112/>

<sup>24</sup> EU Athletes, *Statement on Bye-law 3 to Rule 40 of the Olympic Charter*, 9 gennaio 2020, <https://euathletes.org/statement-on-bye-law-3-to-rule-40-of-the-olympic-charter/>

<sup>25</sup> P. Carfagna, *Representing the Professional Athlete*, 2nd edition, 2013.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

giocatore sia indifferente ad un possibile cambio di prodotti, ma ciò spesso non si verifica. Così, come raccontato da Dave Lightner, consulente finanziario di numerosi golfisti, molti suoi clienti si ritenevano superiori e capaci di giocare con qualsiasi mazza o racchetta, prima di scoprire che si sbagliavano di grosso e vedere le proprie prestazioni notevolmente peggiorate. Altri atleti, invece, non erano minimamente intenzionati a cambiare il fornitore delle proprie mazze da golf neanche per cifre nettamente superiori, lasciando spesso l'agente spiazzato.

Durante il periodo di preavviso (*Notice Period*) il giocatore può avvisare il brand che qualora questo non migliori i propri prodotti o li adatti alle sue esigenze, egli si rivolgerà ad altre società. A questo punto, se previste dal vecchio contratto, entrano in gioco le clausole di *Right of First Negotiation* e *Right of First Refusal*, cioè il diritto di prima negoziazione e diritto di primo rifiuto.

Il diritto di prima negoziazione (*Right of First Negotiation*) è un'opzione contrattuale che obbliga il giocatore come prima cosa ad avviare le negoziazioni con il suo vecchio brand con l'obiettivo di arrivare ad un rinnovo contrattuale. Tale diritto si spinge oltre il classico diritto di prima offerta (*Right of First Offer*) perché impegna le parti ad avviare una negoziazione in buona fede.

Il diritto di primo rifiuto (*Right of First Refusal*) identifica quelle situazioni in cui uno dei contraenti garantisce all'altro di preferirlo a qualsiasi terzo nella stipulazione di un certo contratto. In pratica, si offre l'opportunità al vecchio sponsor di pareggiare l'offerta del nuovo marchio.

In caso di endorsement di prodotti che riguardano la prestazione sportiva, qualora la negoziazione con il brand non vada a buon fine, o se il *Right of First Negotiation* non è presente nel contratto, si darà avvio ad un periodo di prova (*Trial Period*) nel quale l'agente inviterà l'attuale e tutti i suoi competitors a presentare proposte.

Una volta che il giocatore ha deciso che prodotto utilizzare, subentrano i due interessi opposti delle parti.

Infatti, da un lato il brand vuole assicurarsi che una volta che il prodotto è stato scelto il giocatore continui a giocare con questo a meno che emergano alcuni difetti che non erano rilevabili durante il periodo di prova. Dall'altro lato, il giocatore vuole lasciarsi spazio per un eventuale rescissione contrattuale (*Escape Clause*) il più libera possibile, qualora il nuovo prodotto non gli permetta di rendere come desidera. Infine, bisogna considerare che anche lo sponsor vuole evitare un brusco peggioramento delle prestazioni dell'atleta, perché questo si tramuterebbe in un cattivo investimento. Per questo motivo, spesso i marchi sportivi sono aperti ad un dialogo costante con l'atleta, per cercare insieme eventuali soluzioni.

Un esempio perfetto di clausola d'idoneità di un atleta è stato quello che Excel Sports Management, una delle più importanti agency nel mondo dello sport, ha negoziato per la star dei Cleveland Cavaliers Kevin Love con il nuovo brand sportivo cinese 361 Degrees International. In questo caso a Kevin Love è stato dato un periodo di adattabilità non limitato nel tempo, nel quale la star NBA poteva giocare con le sue vecchie Nike mentre sviluppava le nuove scarpe con il brand cinese, con l'obiettivo di farle diventare perfettamente comode al suo piede. Insomma, per diversi mesi il giocatore veniva pagato da 361 Degrees per giocare con le sue scarpe Nike preferite.

Una volta negoziata la clausola d'idoneità si deve procedere alla negoziazione e alla redazione del resto dell'accordo, partendo dalla concessione dei diritti d'immagine dell'atleta e ad ogni altra proprietà intellettuale collegata alla sua immagine (*Grant of Intellectual Property Rights*), per arrivare alla determinazione di quando e come il giocatore deve usare o indossare i prodotti del brand. A questo scopo devono essere specificate le obbligazioni generali alla promozione e all'uso del prodotto sponsorizzato (*General obligations to promote Endorsed products – Obligations to Use Endorsed products*).

Soprattutto in caso di abbigliamento, può venire richiesto che il giocatore indossi i prodotti sponsorizzati ogni volta che appaia in pubblico. Ciò può sollevare alcune problematiche, soprattutto nel mondo dei social media, ma può portare nelle tasche dell'atleta una bella cifra extra.

Un esempio è il contratto stipulato da LeBron James con Nike che obbliga la stella dei Lakers ad indossare solo abiti e accessori Nike, anche qualora siano prodotti che Nike non produce più.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> In cambio però, come più volte riportato, si stima che "The King" riceverà da Nike più di 1 miliardo nell'arco della sua vita. Insomma, sacrifici che si possono accettare...

Un'altra clausola fondamentale, questa volta indispensabile per lo sponsor, è la clausola morale (*moral clause*), che permette alla società di recedere dal contratto in caso di comportamento inappropriato del giocatore. Solitamente su questo punto le grandi aziende lasciano poco spazio per la negoziazione, ritagliandosi il diritto di abbandonare il giocatore e recedere dal contratto al primo errore dell'atleta che danneggi l'immagine del marchio. Le società investono grandi quantità di denaro e tendono a non tollerare comportamenti sbagliati da parte dell'*endorser*. Per questa ragione non è necessario che la condotta dell'atleta sia criminale per far sì che lo sponsor lo abbandoni in seduta stante, al primo segnale di problema. D'altronde se stai bevendo un bel cappuccino e una mosca decide di volarci dentro e farsi un bagnetto, tu non levi la mosca ma butti il cappuccino.<sup>28</sup> La storia ci ha regalato numerosi esempi, i più famosi riguardano senza dubbio Lance Armstrong e Tiger Woods. Quest'ultimo era ritenuto un atleta modello fino a quando improvvisamente si è trovato protagonista di uno scandalo che gli è costato centinaia di milioni di dollari e ha fatto scappare la maggior parte degli sponsor nel giro di poche ore. Più che altro, quello che un atleta può negoziare è la possibilità di inserire una *Reverse Moral Clause* che gli permetta di dissociarsi dal brand qualora questo si trovi implicato in attività immorali.

Altre clausole fondamentali nella redazione di un endorsement sono<sup>29</sup>:

- *Non disparagement clause* (clausola contro le calunnie): lo sponsor potrebbe proteggersi da un eventuale denigrazione del brand da parte del giocatore;
- *Quality assurance* (promessa di qualità): solitamente richiesta dall'agente dell'atleta nel timore che lo sponsor fornisca materiale difettoso o comunque non idoneo;
- *Tweaking rights* (diritti di aggiustamento): dovrebbero essere previsti dal contratto per costringere lo sponsor a perfezionare il prodotto su richiesta dell'atleta, o alcune volte anche cambiare il design di prodotti per renderli più in linea con i desideri e i gusti della star.
- *Post-Nuptial types of walk-away provisions* (clausole di recesso di tipo prematrimoniale): in modo tale che le due parti sappiano qual è il costo da sostenere in caso di violazione contrattuale.

Le disposizioni finali di un contratto sono conosciute come "*boilerplate*", cioè un modello di clausole standard che può essere riutilizzato diverse volte senza esser modificato. Alcuni esempi sono i casi di rescissione per forza maggiore, il divieto di assegnazione (sub-licenza), il tribunale competente (e la legge che si vuole applicare), il divieto di terzi beneficiari, la clausola salvatoria ecc., tutte clausole che devono comunque essere adattate e rese perfettamente idonee alla specifica relazione contrattuale.

## Conclusioni

Non esistono dubbi sul fatto che gli endorsement di atleti continueranno a rivelarsi un successo commerciale, soprattutto nel caso di sportivi vincenti di fama mondiale. Allo stesso tempo, la disciplina continuerà ad evolversi e ad assumere nuove forme seguendo gli interessi delle parti coinvolte e lo sviluppo di nuove tecnologie.

Ma mentre in America gli endorsement costituiscono la principale fonte di guadagno per le agenzie, nel calcio europeo la situazione è diversa e gli agenti sono meno interessati a siglare accordi per i propri atleti, concentrandosi più sulla intermediazione e ricerca squadra, attività altamente remunerative per i grandi del mestiere. La conseguenza principale è che eccezione fatta per pochi campioni del calibro di Cristiano Ronaldo, Messi o Neymar, continuano ad esserci meno opportunità per calciatori europei, con accordi a cifre nettamente inferiori rispetto a molti atleti oltreoceano.

Anche il fenomeno del '*brand association*' sarà destinato a svilupparsi sempre di più in Europa, mentre '*sweat equity deals*' con endorsement in cambio di quote societarie sembrano essere il futuro: un mondo intelligente per arrivare a situazioni 'win-win' dove l'atleta riceve azioni di una promettente startup che in futuro potrebbe valere milioni di euro, e la startup può a sua volta usufruire dell'immagine del giocatore per promuovere il proprio prodotto e accrescere la propria reputazione, immagine che non si sarebbe mai potuta permettere tramite endorsement tradizionali.

<sup>28</sup> P. Carfagna, *Representing the Professional Athlete*, cit.

<sup>29</sup> Tutte riportate da P. Carfagna in *Representing the Professional Athlete*, cit., pp. 89-90.

Per concludere, il mercato europeo è ricco di opportunità e tutto ciò fa sì che ci saranno un vasto numero di endorsements pronti per esser negoziati e redatti da avvocati esperti in materia.

Attenzione però, non basta utilizzare template online e adattarli all'occasione; seguendo l'esempio di un bravo sarto, ogni avvocato deve costruire il contratto seguendo le esigenze dell'assistito, altrimenti come la dea bendata insegna, il pressapochismo e l'inesperienza possono costare cari in diritto.

# IL RESTYLING DELLO STADIO RENATO DALL'ARA

**Filippo Cavazza**

Dottore in Management delle attività motorie e sportive

## Abstract

Lo scopo di questo articolo è quello di comprendere quali sono le modalità di ristrutturazione dello stadio Renato Dall'Ara che con i suoi 94 anni è tutt'oggi il teatro delle partite interne del Bologna FC. Dopo aver fornito una breve digressione sulle problematiche che affliggono gli impianti sportivi della Serie A è stato analizzato come Bologna FC e Comune intendono riqualificare il Dall'Ara per renderlo uno stadio moderno, sicuro e produttivo nell'arco di tutta la settimana. Nello studio sono toccati vari punti focali sul restyling: a partire dall'iter amministrativo, sono state poi trattate le modalità di finanziamento di questa struttura e i nuovi servizi che sono offerti ai frequentatori dell'impianto. Nell'articolo è inoltre approfondito il ruolo ricoperto dal Comune di Bologna, proprietario dello stadio.

Parole chiave: Impianti sportivi pubblici, d.lgs. 38/2021, Modernizzazione

---

## Abstract

*The article talks about the modalities which the stadium Renato Dall'Ara will be rebuilt, this stadium hosts Bologna FC in the home games of the Serie A. The sports facilities of Serie A have many problems caused by their age and for this reason Bologna FC and Municipality of Bologna had decided to renovating this structure to make it safer, modern and productive for the whole week. In the study is analyzed the administrative procedure, the financing methods of this structure and the new services that are offered to fans of Bologna FC and stadium goers. Moreover, in the article will be described the role of Municipality of Bologna, owner of the stadium.*

Keywords: Public sport facilities, d.lgs. 38/2021, Modernization

---

## 1. La storia dello stadio Renato Dall'Ara

Correva l'anno 1909 quando in città nasceva una delle prime squadre calcistiche italiane: il 3 ottobre alla Birreria Ronzani, in via Spaderie, nasce il Bologna Football Club. Nel 1925 il Bologna vinse il suo primo Scudetto Italiano, ma questo non è l'unico evento degno di nota di quella stagione; infatti, il 12 giugno 1925 venne posata la prima pietra del nuovissimo impianto sportivo del Bologna: lo stadio Littoriale.

Le vittorie conseguite dal Bologna in quegli anni avevano infatti portato a seguito del Club un numero sempre maggiore di tifosi, la squadra necessitava quindi di un nuovo impianto per permettere ai propri sostenitori di seguire le partite. A notare questo problema fu Leandro Arpinati,<sup>1</sup> un giovane tifoso animato dalla passione per il Bologna e per la politica, al tempo segretario del Fascio bolognese.

---

<sup>1</sup> Leandro Arpinati nacque a Civitella di Romagna nel 1892, fu un politico e dirigente sportivo. Nel 1914 divenne amico di Benito Mussolini, nel 1919 fa parte del "Comitato dei Fasci di azione rivoluzionaria" e nel 1924 divenne vicesegretario del Partito Nazionale Fascista. A Bologna fu il principale ideatore dello Stadio Littoriale, oggi Stadio Renato Dall'Ara, nonché uno dei personaggi di maggior spicco della città.



Bologna aveva già molti impianti sportivi comunali, ma Arpinati aveva un'idea rivoluzionaria: costruire una cittadella che, oltre alle partite del Bologna, ospitasse tutti gli sport più popolari dell'epoca, dato che nessuno degli impianti sportivi dell'epoca poteva fornire questo servizio.

Arpinati si mise all'opera cercando di individuare un luogo adatto alla realizzazione dell'opera: venne scelto un terreno vicino all'arco del Meloncello.<sup>2</sup>

Il 12 giugno 1925 venne inaugurata ufficialmente la costruzione dell'impianto sportivo, l'inaugurazione ebbe un ospite d'eccezione: Vittorio Emanuele III (Re d'Italia dal 1900 al 1946), che posò personalmente la prima pietra dello stadio. Alla cerimonia poterono partecipare anche tutti i cittadini bolognesi.

Come nome dello stadio fu scelto Littoriale, probabilmente l'ultima parola sulla scelta fa data da Mussolini, il nome doveva infatti richiamare uno dei simboli per eccellenza del fascismo: il Fascio Littorio.

Il 30 ottobre 1926 lo stesso Mussolini si presentò a Bologna per inaugurare personalmente lo stadio, data la grande importanza dell'evento.

Di questo impianto, non ancora completo, si poteva ammirare la murata esterna del Littoriale ispirata alle Terme di Caracalla fatta in mattoni a vista (ne furono utilizzati ben 400.000); inoltre le gradinate in cemento armato potevano ospitare ben 36.000 spettatori (lo stadio San Siro di Milano a quei tempi ne poteva contenere "solo" 25.000).

Nel 1929 furono ultimati i dettagli dell'impianto sportivo. A conclusione del progetto fu terminata anche la Torre Maratona, uno dei simboli storici sia dello stadio che della città, che tutt'oggi sovrasta la tribuna distinti nello stadio Dall'Ara. L'idea era di fornire la struttura di un emblema unico. La torre riprese come ideologia e fattezze quella dei portici bolognesi diventando il collegamento con i portici di San Luca; per costruirla fu necessario abbattere infatti una parte di essi, che furono ricostruiti in seguito.

Alla fine della Seconda Guerra Mondiale, quando l'attività sportiva cominciò lentamente a rifiorire all'interno dell'impianto, il Littoriale abbandonò definitivamente il suo nome, troppo legato al regime fascista e a Mussolini, per chiamarsi semplicemente "Stadio comunale". In molte lettere dell'epoca lo stesso Comune di Bologna rinomina il Littoriale unicamente con l'appellativo "Stadio".<sup>3</sup>

Nel 1983, più precisamente il 3 giugno, lo stadio comunale cambia ancora nome: viene infatti intitolato allo storico presidente del Bologna Renato Dall'Ara, il presidente più importante e vincente della storia del Bologna.

Successivamente altre parti dello stadio furono intitolati a personaggi importantissimi della storia del Bologna Football Club:

la curva Nord dello stadio, sede del tifo più caldo della città, fu intitolata ad Andrea Costa, politico italiano originario di Imola. Nel 2009 ha cambiato nome diventando curva Giacomo Bulgarelli, storico capitano del Bologna dal 1958 al 1975 che, con la compagine rossoblù, totalizzò 492 presenze realizzando 56 goal e vinse l'ultimo scudetto del Bologna nel 1963/64.

la curva Sud dello stadio, che ospita soprattutto le tifoserie ospiti, è invece intitolata a San Luca. Nel 2018 viene affiancata alla curva un altro nome, quello di Arpad Weisz. Weisz fu un calciatore e allenatore del Bologna con cui vinse ben 2 scudetti, nel 1937 e che alla guida della squadra portò un altro successo storico in città vincendo il Trofeo dell'Expo di Parigi battendo per 4-1 il Chelsea. Purtroppo, nel 1938 Weisz fu vittima delle leggi razziali contro gli ebrei, e dovette quindi abbandonare l'Italia. Nel 1944 Arpad Weisz trovò la morte nei campi di concentramento di Auschwitz.

Terrazza Bernardini: la terrazza sorge al centro della tribuna dello stadio Renato Dall'Ara, è intitolata all'allenatore Fulvio Bernardini che conquistò l'ultimo scudetto vinto dal Bologna nella stagione 1963/64. La terrazza è composta da un'area di 900 mq e comprende il servizio catering, salotti riservati e bar.

In occasione dei Mondiali del 1990 il Dall'Ara, come molti degli impianti in Italia, è stato ristrutturato in modo da poter ospitare alcune partite della competizione. I lavori avevano una durata prevista di circa 700 giorni, ma in

<sup>2</sup> Edificato nel 1732 su disegno di Carlo Francesco Dotti, l'arco del Meloncello dà inizio al tratto di portico che sale fino al santuario di San Luca.

<sup>3</sup> Archivio storico comunale di Bologna, *Carteggio amministrativo*, anno 1945 - Titolo x Rubrica 3 Sezione 5.

realtà la ristrutturazione ne occupò ben 927. Anche il costo non fu quello preventivato: infatti le previsioni di spesa furono di circa 40<sup>4</sup> miliardi di lire, ma in realtà costò 75,58 miliardi di lire.

Lo stadio è stato rinnovato a livello architettonico ampliandone la sua capienza e portandola a 38.279 posti, è stato inoltre creato un rivestimento in acciaio alla struttura con delle scale esterne.

## 2. Gli stadi di Serie A

Lo stadio Dall'Ara oggi ha cambiato volto; non è più un grande impianto polisportivo come all'epoca della sua costruzione, ma fa parte dei grandi stadi italiani che nell'arco della settimana fanno da palcoscenico a migliaia di tifosi ed appassionati della Serie A.

Naturalmente, per quanto riguarda la Serie A, non si può più parlare di sport in senso stretto del termine in cui due compagini si scontrano mettendo in risalto le proprie doti tecnico/agonistiche; ad oggi il mondo sportivo professionistico viene necessariamente inserito all'interno dello sport spettacolo.

All'appassionato, sia che esso decida di seguire la partita da casa o dal vivo allo stadio, deve essere offerto un vero e proprio show a 360 gradi, che non lo intrattenga solo nei 90 minuti del match, ma lo accompagni nel prepartita, post-partita e nel corso dell'intera settimana.

Una delle constatazioni più preoccupanti riguarda la proprietà degli stadi, in quanto le società calcistiche che ad oggi risultano proprietarie sono sostanzialmente quattro nel panorama della Serie A:

- 1) Juventus Stadium, inaugurato nel 2011 ed appartenente alla Juventus Football Club S.p.A.;
- 2) Dacia Arena, stadio di proprietà dell'Udinese Calcio S.p.A.;
- 3) Mapei Stadium, in cui gioca il Sassuolo calcio e la cui proprietà è della Mapei S.p.A., società collegata alla presidenza del Sassuolo;
- 4) Gewiss Stadium, stadio di proprietà della società Atalanta.<sup>5</sup>

Vi è inoltre l'Olimpico di Roma, stadio appartenente al CONI in cui disputano le proprie gare interne la Lazio e la Roma.

Il dato che si può trovare più preoccupante è che su 16 impianti utilizzati per le partite di Serie A, ben 12 siano tutt'oggi di proprietà comunale

Nonostante nella competizione di Serie A le squadre risultino 20, gli stadi utilizzati sono 17 perché, Milan-Inter, Sampdoria-Genoa, Roma-Lazio condividono lo stesso impianto sportivo all'interno della propria città.

Non avere la proprietà di un asset così importante è un grosso divario che le società italiane hanno nei confronti delle maggiori società di calcio del panorama europeo; questo si può ricondurre infatti ad una grande serie di problematiche negative.

Ad oggi tali impianti sono infatti unicamente un costo per i club che devono sostenere spese elevatissime di gestione ordinaria, e spesso anche straordinaria, oltre a dover pagare un canone alle Amministrazioni pubbliche proprietarie per la concessione della gestione.

Non avendone la proprietà degli impianti, inoltre, i club non sono incentivati a fare investimenti per migliorare o fornire nuovi servizi ai propri tifosi: tutto questo comporta una diminuzione di ricavi che ipoteticamente si potrebbero realizzare.

Lo stadio dovrebbe essere infatti un vero e proprio biglietto da visita per la Società, una struttura che incentivi gli appassionati alla visita ed alla frequentazione sia nel giorno della gara sia anche nei giorni in cui non si svolgono manifestazioni sportive; lo stadio dovrebbe rappresentare un punto di riferimento e una vera e propria "casa" per i tifosi del club.

<sup>4</sup> V. Puglisi, *Sviluppo e valorizzazione degli impianti sportivi. Esempi eccellenti di stadi per il calcio*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017, pp. 91 ss.

<sup>5</sup> Nel corso della stagione 2017/18 l'Atalanta ha acquistato dal Comune di Bergamo lo stadio Atleti Azzurri d'Italia a seguito di un bando di alienazione in cui l'impianto veniva destinato ad un'asta pubblica. L'acquisto è avvenuto tramite la società "Stadio Atalanta s.r.l.". Nel 2019 il Club ha iniziato i lavori di ristrutturazione dell'impianto che al 1° luglio 2019 e per sei stagioni sportive ha assunto il nome attuale dopo un accordo commerciale con l'azienda elettrotecnica Gewiss Stadium. Fonte: [www.atalanta.it](http://www.atalanta.it).

La proprietà comunale invece non incentiva tutto questo; peraltro gli iter burocratici sono lunghi necessitano spesso del coinvolgimento più soggetti pubblici. Anche questo non invoglia i club di Serie A ad investire nella ristrutturazione o costruzione *ex novo* di impianti. Spesso le ristrutturazioni sono infatti fatte unicamente per adeguarsi al cambio di determinate normative e non strutturate al fine di aumentarne la produttività ed efficienza degli impianti.

Possiamo notare inoltre come gli stadi di Serie A abbiano una età media di costruzione davvero elevata (circa 61 anni); anche in ragione di quanto sopra queste strutture non forniscono alcun comfort per i visitatori e spesso non rispondono appieno neanche ad alcuni standard di sicurezza.

Ma gli impianti di proprietà pubblica hanno altri difetti che rendono la visibilità, sicurezza e comodità per gli spettatori davvero carente.

Alcuni stadi hanno ancora la pista di atletica che, seppur non usata per nessuna disciplina sportiva, diminuisce in modo evidente la fruibilità della partita per il pubblico.

Molti degli impianti inoltre non hanno posti coperti per i propri tifosi; spesso l'unico settore in cui vi è la presenza di questo servizio è la tribuna mentre per il resto lo stadio è completamente scoperto. Questo può comportare molti problemi per quanto riguarda la frequentazione dell'impianto, soprattutto nella stagione invernale in cui si svolge gran parte del campionato.

Restrizioni particolarmente limitanti per le Società riguardano gli impianti situati all'interno della città discendono dai vincoli urbanistici e monumentali che caratterizzano dette opere., Inoltre progetti di espansione dello stadio per fornire nuovi servizi finalizzati ad aumentare i ricavi societari risultano difficilmente attuabili.

Tutte queste motivazioni hanno contribuito ad un calo costante della frequentazione degli impianti sportivi di Serie A nel corso della competizione.

Questo è un dato estremamente negativo si pensi che sui ricavi totali delle Società in Italia lo stadio rappresenta in media 250<sup>6</sup> milioni di euro, ossia solo un 5% del ricavo totale.<sup>7</sup>

Questa informazione è sconcertante se confrontata ad il resto dell'Europa,<sup>8</sup> ed ancora di più se immaginiamo, come oggi dovrebbe essere, ai club professionistici come vere proprie aziende.

Non sfruttare a pieno un asset che potrebbe fruttare enormi ricavi significa avere una grossa mancanza nel portafoglio investimenti della società che spesso sfrutta unicamente i ricavi dei diritti TV come unica fonte di guadagno.

I dati forniti dal Report Calcio 2020 redatto dalla FIGC mostrano come l'affluenza media per partita per la stagione 2018/19 sia di circa 24.000 persone a fronte di una capienza media degli stadi di 38.415 posti.

Ben il 37% dei posti all'interno degli impianti della massima competizione calcistica rimane invenduta; è infatti ormai la prassi osservare partite in Serie A in cui gran parte dei settori sono vuoti.

La Serie A dagli anni Duemila ha avuto un calo costante nella presenza dal vivo con una perdita di quasi 5.000<sup>9</sup> spettatori a partita.

Questi dati sono facilmente spiegabili con le premesse fatte precedentemente: gli stadi in Italia non sono confortevoli, sicuri, non offrono servizi al tifoso oltre alla semplice visione della partita (che spesso ha visibilità molto scarsa).

Negli anni non si è tentato di modificare questo trend ed il problema con cui la Serie A deve combattere tutt'oggi è quello degli stadi vuoti, antichi, poco frequentati e con possibilità di ottenere ricavi secondari molto bassi.

---

<sup>6</sup> V. Puglisi, Sviluppo e valorizzazione degli impianti sportivi. Esempi eccellenti di stadi per il calcio, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017, pp.25

<sup>7</sup> Si pensi che, secondo il Report Calcio 2020 della FIGC, una ipotesi di riempimento del 100% degli impianti sportivi di serie A porterebbe dei ricavi potenziali aggiuntivi al campionato di 178.622.509 di euro.

<sup>8</sup> Per approfondimenti su alcune realtà europee eccellenti. A. Pedici, T. Tiani, *Lo sport e le risorse finanziarie nell'Unione Europea, inquadramento della disciplina a favore della costruzione e ristrutturazione degli impianti sportivi*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2012, 1, pp. 53-86.

<sup>9</sup> M. De Antonis, *L'impianto di proprietà come risorsa per il club*, Roma, Aracne, 2004, p. 68

Infatti, è stata analizzata al momento la sola vendita dei ticket per assistere alla partita senza andare a considerare tutti gli ulteriori guadagni che le società sportive potrebbero ottenere diversificando i servizi all'interno dei propri impianti fra cui, attività commerciali, food e beverage).

Per rimanere al passo con i tempi è necessario un cambio di tendenza: questi impianti vecchi e senza comfort devono essere trasformati in stadi produttivi e multifunzionali che permettano di ottenere entrate diverse dal ticketing e coinvolgano tifosi e altre aziende nel corso di tutta la settimana.

### **3. Il restyling dello stadio Renato Dall'Ara**

Lo stadio Dall'Ara presenta molte delle problematiche come la strutturazione degli spazi, già a partire dalla pista di atletica attorno al campo, nonché alla previsione della copertura solo della Tribuna e non di tutti gli altri settori degli spalti fino ad arrivare alla copertura solo della Tribuna i disagi sono svariati; all'interno dello stadio al momento vi sono inoltre pochissimi servizi commerciali o di intrattenimento che permettano al tifoso di prolungare la propria permanenza e rappresentino quindi una fonte di guadagno aggiuntiva per la Società. Inoltre, l'impianto ha ben 94 anni e per questo ha costi di gestione elevatissimi che sono sostenuti dalla stessa società sportiva.

Per questo motivo la nuova proprietà del Bologna FC ha deciso di ristrutturare completamente l'impianto per modernizzarlo, renderlo un luogo di ritrovo per appassionati calcistici e non, ma soprattutto con una visione a lungo periodo per trasformare una struttura così importante in una fonte di ricavo per la società sportiva.

Purtroppo, ad oggi non esiste ancora una piattaforma progettuale definita in ogni suo aspetto e pertanto verranno illustrati i possibili passaggi della realizzazione del progetto di ristrutturazione, avviando l'indagine dalle dichiarazioni degli attori coinvolti all'interno, ossia il Comune di Bologna e lo stesso Bologna Football Club 1909, nonché sulle possibili soluzioni normative che potrebbe seguire l'iter amministrativo a supporto del progetto architettonico.

Della ristrutturazione saranno analizzati cinque aspetti principali:

- 1) Iter amministrativo per la riqualificazione dello stadio Dall'Ara
- 2) Stadi sostitutivi in cui giocherà la squadra durante i lavori
- 3) Finanziamenti per la costruzione
- 4) Nuovi servizi offerti

Ruolo del Comune di Bologna.

### **4. Iter amministrativo per la riqualificazione del Dall'Ara**

La stagione sportiva 2014/15 ha segnato un punto di svolta per il Bologna; dopo una stagione deludente conclusa con la retrocessione della società Bologna FC in Serie B, una nuova cordata di imprenditori nord-americani, con a capo Joey Saputo, ha acquisito la società.

La volontà della nuova proprietà è chiara: la Società deve compiere un processo graduale e costante di crescita per cercare di agganciare le prime posizioni in campionato e poter un giorno disputare anche le competizioni europee.

Per fare questo si è deciso di compiere un miglioramento su vari fronti: tra cui lo sviluppo del Settore Giovanile che dovrà fornire nuovi talenti da lanciare nel massimo campionato di calcio ed infine quelle delle infrastrutture. Per una società calcistica che voglia rilanciarsi ai massimi livelli anche sul piano europeo è considerato necessario, infatti, avere un centro tecnico ed un impianto sportivo adeguato ai tempi, anche per la cura dei futuri atleti della prima squadra.

Proprio per questo, già dalle prime fasi a seguito dell'acquisto della società calcistica, il presidente Joey Saputo, coadiuvato nel progetto dall'amministratore delegato Claudio Fenucci, ha manifestato subito il desiderio di riqualificare completamente lo stadio Renato Dall'Ara o, se non fosse possibile attuare il restyling sulla struttura, costruire un nuovo impianto per le partite casalinghe del Bologna FC, in modo da poterlo sfruttare nell'arco di tutta la settimana e poter offrire una moltitudine di servizi, non solo di tipo sportivo, agli appassionati del club o ai semplici cittadini bolognesi.

Per questo, già nel 2015, il Bologna FC ha deciso di effettuare un primo intervento di aggiornamento e sistemazione su alcune zone specifiche dell'impianto,<sup>10</sup> per rendere più confortevole e fruibile la vista per gli spettatori, prima di affrontare il vero e proprio *iter* di ristrutturazione.

Il primo passo di questo lungo percorso è stato effettuato nel 2015, allorché la Società ha deciso di affidare all'azienda Larry Smith<sup>11</sup> l'incarico per svolgere un'analisi strategica preliminare per una eventuale ristrutturazione del Dall'Ara.

Ciò al fine di verificare la possibilità di riqualificare l'impianto studiando alternative finalizzate al miglioramento dell'esperienza del tifoso nel giorno della partita e, in generale, la fruibilità dell'impianto.

Lo stadio Renato Dall'Ara è di proprietà del Comune di Bologna ed è attualmente utilizzato dal Bologna FC, in forza di una concessione amministrativa; circostanza questa che condiziona in modo evidente le scelte e le modalità operative di ristrutturazione.<sup>12</sup>

Per questa tipologia di impianti, essendo di proprietà del Comune e destinati ad un pubblico servizio, esiste un vincolo funzionale<sup>13</sup> per il quale debbano essere utilizzati in favore della collettività.

L'Amministrazione proprietaria può peraltro decidere di affidare la gestione dell'impianto a soggetti terzi che si faranno carico dei costi e delle responsabilità di gestione ottenendo però in cambio gli eventuali profitti che l'impianto sportivo frutterà, secondo lo schema tipico del contratto di concessione (ora disciplinato dal decreto legislativo. 18 aprile 2016, n. 50, cd. "Codice dei contratti pubblici").<sup>14</sup>

Nella concessione in essere, il Bologna FC è altresì tenuto al pagamento di un canone annuo a favore del Comune oltre che all'assunzione delle spese di manutenzione sia ordinaria che straordinaria.

Per quanto riguarda gli impianti sportivi, il *Regolamento per la gestione e l'uso degli impianti sportivi di quartiere*<sup>15</sup> del Comune di Bologna suddivide gli impianti sportivi di proprietà comunale in due tipologie diverse: impianti di rilevanza cittadina ed impianti di quartiere.

Lo stadio Dall'Ara rientra tra gli impianti di rilevanza cittadina: questa particolare tipologia di impianti comprende quelle strutture che per la loro struttura, attività, dimensione, ampiezza dell'utenza o destinazione d'uso assolvono funzioni di interesse generale per la città.<sup>16</sup>

La concessione di queste particolari strutture, secondo l'articolo 15 del richiamato regolamento comunale, si effettua tramite una procedura ad evidenza pubblica: il soggetto vincitore della stessa stipulerà apposita convenzione con l'amministrazione concedente.

Lo stadio Dall'Ara è anche un monumento storico nazionale e come tale è tutelato dalla Soprintendenza ai Beni Monumentali e dal Ministro dei Beni Ambientali e Culturali.<sup>17</sup>

Nella lista dei Beni della Soprintendenza di Bologna si trova infatti anche lo stadio, denominato Stadio Comunale (ex littoriale) e identificato con ID 347397.<sup>18</sup>

<sup>10</sup> Gli interventi hanno riguardato principalmente la copertura della pista di atletica, la sostituzione dei vecchi seggiolini con delle sedute completamente nuove, rifacimento dell'area *hospitality* in tribuna e un nuovo bar nel settore distinti.

<sup>11</sup> Larry Smith è una società di consulenza che ha effettuato anche il restyling dello stadio Friuli, la società è specializzata nel settore del retail immobiliare, nella gestione di parchi e centri commerciali e nei servizi di leasing. Nel 2017 viene acquisita dalla società inglese Savills. Tra i servizi offerti dalla società rientrano anche gli impianti sportivi, la stessa azienda afferma infatti che: "abbiamo un'esperienza impareggiabile nell'analisi e studi di fattibilità condotti su impianti sportivi, aree eventi e palazzetti sportivi di ogni genere". [www.savills.it](http://www.savills.it).

<sup>12</sup> Lo Stadio Comunale Renato Dall'Ara è inserito nel Registro delle proprietà del Comune bolognese alla sezione impianti sportivi 1, Comune di Bologna - Settore Edilizia e Patrimonio. Elenco fabbricati di proprietà comunale in [www.comune.bologna.it](http://www.comune.bologna.it).

<sup>13</sup> Cons. St., sez. V, 2 maggio 2013, n. 2385, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it).

<sup>14</sup> In particolare, all'articolo 3 del Codice dei contratti pubblici, lett. vv) viene definita la "concessione di servizi" come un "contratto a titolo oneroso in cui una o più stazione appaltanti affidano la gestione o fornitura di determinati servizi riconoscendo a titolo corrispettivo unicamente il diritto di gestione, tale diritto può essere accompagnato da un prezzo".

<sup>15</sup> Tale regolamento è entrato in vigore con l'Ordine del Giorno 181 del 2005 del Comune di Bologna ed è stato modificato da 2 delibere: Odg n. 62/2009 e Odg n. 89/2013.

<sup>16</sup> *Regolamento per la gestione e l'uso degli impianti sportivi di Quartiere*, articolo 2 comma 2.

<sup>17</sup> Cfr. decreto legislativo 42 del 2004 (Codice dei Beni culturali e del Paesaggio).

<sup>18</sup> Lista Beni Ministero dei Beni ambientali e culturali, codice stadio 347397, in [www.vincolinrete.beniculturali.it](http://www.vincolinrete.beniculturali.it).

Per avviare l'iter di riqualificazione del Dall'Ara il Bologna FC non deve quindi interfacciarsi solo con il Comune, ma anche con la Soprintendenza per farle vagliare il progetto e riceverne l'approvazione.

Proprio per questo nel 2016 il Comune e la società hanno depositato il progetto preliminare dell'intervento di riqualificazione presso la Soprintendenza ai beni architettonici di Bologna che nello stesso anno ha rilasciato parere favorevole "con alcune prescrizioni che saranno recepite nelle successive fasi progettuali".<sup>19</sup>

La presentazione in via ufficiale del progetto preliminare per il nuovo stadio Renato Dall'Ara è avvenuta nel 2019 nell'ambito di apposita conferenza stampa.

Il nuovo stadio sarà un mix tra antico e moderno: verrà infatti mantenuta l'architettura storica, ma l'impianto avrà nuovi punti di forza per garantire ogni comodità ai propri tifosi. Le tre aree di maggior rilievo saranno la copertura totale dello stadio, aree di servizi ed *hospitality* del tutto rinnovate ed innovative e lo sfruttamento di tecnologie avanzate.

Nella conferenza stampa sono state illustrate le modifiche che saranno apportate all'impianto. La ristrutturazione dello stadio riguarderà vari punti:

- la capienza dell'impianto sarà di 27.000 posti espandibili però ad oltre 29.000 ampliando il numero delle file nella parte superiore dello stadio;
- la tribuna Bernardini che ad oggi si trova a 18 metri dal campo a seguito della riqualificazione si troverà a 7,5 metri ed ingloberà anche le panchine delle squadre;
- le curve – che oggi si trovano a ben 43,5 metri - saranno portate anch'esse a 7,5;
- tutti i settori avranno accessibilità per i diversamente abili<sup>20</sup> con 65 posti dedicati.

Per quanto riguarda la copertura totale dell'impianto, questa sarà leggermente arretrata rispetto al paramento murario del 1927, permettendo di mettere in risalto ancora di più la nuova muratura che sarà restaurata ripulendo ed integrando le eventuali parti mancanti una volta liberato lo stadio dalla struttura in metallo del '90. La copertura sarà realizzata in alluminio leggero e valorizzerà l'illuminazione dell'impianto. Grazie alla scelta di allontanarla leggermente dalla muratura dall'ultimo piano del Dall'Ara sarà possibile godere anche di una vista panoramica della città. Tale copertura è formata da pannellature opache in alluminio che formano 3 unghie che si sovrappongono lasciando passare sia la luce che l'aria, per quanto riguarda la copertura della Maratona questa sarà realizzata in materiale trasparente in modo da poterla vedere anche dentro lo stadio.

Molta importanza è data alla sicurezza, si avranno 28 accessi allo stadio e viene inoltre confermato che sarà possibile svuotare lo stadio e mettere in sicurezza gli spettatori in meno di 5 minuti in caso necessità. È stato fatto anche un adeguamento sismico per rendere lo stadio ancora più sicuro.

È in studio un utilizzo di energie alternative come pannelli fotovoltaici da inserire sulla copertura dello stadio o l'utilizzo della geotermia.

La Torre Maratona sarà consolidata dal punto di vista statico, non sarà però utilizzata per eventi o iniziative.

L'iter amministrativo per la riqualificazione dello stadio Dall'Ara è attualmente disciplinato dalla legge n. 147/2013,<sup>21</sup> parzialmente derogatoria rispetto alla normativa generale sull'affidamento ed esecuzione dei contratti di opera pubblica (d.lgs. n. 50/2016),<sup>22</sup> ma a breve la disciplina sarà sostituita dalla nuova disciplina di cui al d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38 che contiene la parziale abrogazione delle disposizioni in materia di impianti di cui alla l. 147/2013, in favore dell'inserimento di nuove misure di concentrazione, accelerazione e semplificazione volte a

<sup>19</sup> Nota numero 2 del Bologna FC del 10/09/2016, in [www.bolognafc.it](http://www.bolognafc.it).

<sup>20</sup> Secondo la guida UEFA agli stadi di qualità questo è un servizio che deve essere necessariamente presente in uno stadio moderno. Nel progetto dovrebbero essere inseriti accessi, posti a sedere e aree di ristoro anche per i tifosi disabili in modo che possano godere della partita esattamente come gli altri spettatori. Guida UEFA agli stadi di qualità, sez. 44, p. 68.

<sup>21</sup> Per quanto riguarda gli impianti sportivi ulteriori aggiornamenti alla legge 143/2017 sono forniti dall'articolo 62 del decreto-legge 50/2017, successivamente convertito dalla legge 96/2017, la così detta "Legge sugli stadi".

<sup>22</sup> Secondo il d.lgs. n. 50/2016, la realizzazione di interventi infrastrutturali commissionati da un'Amministrazione (comprensivi quindi anche quelli di ristrutturazione di un'opera pubblica) può avvenire secondo le diverse modalità dell'appalto o del contratto di concessione (quest'ultimo ricompreso nel più ampio *genus* dei contratti di partenariato pubblico-privato), il secondo caratterizzato dal trasferimento in capo all'affidatario del cd. "rischio operativo" correlato alla gestione dell'opera realizzata con oneri economici totalmente o parzialmente a carico di quest'ultimo (cfr. art. 3, comma 1, lett. uu e zz, d.lgs. n. 50/2016).

favore l'ammodernamento e la ristrutturazione degli impianti. Dunque, a partire dal 1° gennaio 2021 la procedura che verrà seguita è quella prevista dall'art. 4 del nuovo d.lgs. 3/2021.

Al fine di favorire la ristrutturazione degli impianti, appare di notevole interesse anche l'art.55-*bis* (Sblocca stadi) del d.l. n. 76/2020 convertito con legge n. 120/2020 che contiene ulteriori deroghe in chiave semplificatoria al codice dei contratti pubblici.<sup>23</sup>

La modalità con cui avverrà la ristrutturazione dello stadio Renato Dall'Ara sarà la concessione di lavori pubblici. In particolare, sarà utilizzata la finanza di progetto<sup>24</sup> o *project financing*. La concessione in questo caso sarà affidata ponendo a base della procedura di affidamento un progetto su iniziativa di un soggetto promotore (nel caso di specie, il Bologna FC) e che contempra l'utilizzo di risorse parziali o totali del privato.

Come già accennato, il progetto riguardante sia lo stadio sia le aree circostanti in base alla successione tra le normative di cui ai commi 304 e 305 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e agli artt. 3 e 4 del d.lgs. 38/2021, prevede i seguenti passaggi:

- 1) Come anticipato, il progetto preliminare è già stato autorizzato dalla Soprintendenza di Bologna. La medesima Amministrazione dovrà dare una valutazione anche sulle ultime modifiche strutturali e progettuali che ha avuto il progetto.
- 2) Il soggetto promotore presenta al Comune, uno studio di fattibilità (a valere quale progetto preliminare) accompagnato da un piano economico-finanziario. Anche questo studio è già pronto; le due parti già nel 2018 avevano istituito infatti un tavolo tecnico in cui era stato discusso il progetto di riqualificazione dello stadio, delle aree circostanti e dello sviluppo del progetto urbanistico in modo da poter redigere tale documento. Infatti, lo studio di fattibilità può comprendere anche la costruzione di aree con destinazione diversa da quella sportiva, sono esclusi però la realizzazione di complessi di edilizia residenziale.
- 3) Il soggetto promotore presenta lo studio di fattibilità al Comune che indirà un Conferenza dei Servizi preliminare ed entro 90 giorni dovrà dichiarare la pubblica utilità del progetto in caso di approvazione. L'amministratore delegato del Bologna FC ha sottolineato però che il promotore non sarà lo stesso Bologna, ma una società veicolo che al suo interno comprenderà la società sportiva, un partner industriale, una società di gestione di impianti sportivi ed una impresa vicina alla famiglia del Presidente Joey Saputo che garantirà solidità economica e credibilità presso banche e altri finanziatori; quest'ultima sarà l'azionista di riferimento. L'amministratore delegato ha affermato inoltre che lo studio di fattibilità, pur essendo già pronto, sarà consegnato solo quando si sarà individuato il partner industriale e sarà quindi costituita la società veicolo.

<sup>23</sup> Di particolare interesse sono il comma "1-*bis*. Al fine di prevenire il consumo di suolo e di rendere maggiormente efficienti gli impianti sportivi destinati ad accogliere competizioni agonistiche di livello professionistico, nonché allo scopo di garantire l'adeguamento di tali impianti agli standard internazionali di sicurezza, salute e incolumità pubbliche, il soggetto che intenda realizzare gli interventi di cui al comma 1 può procedere anche in deroga agli articoli 10, 12, 13, 136 e 140 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e alle eventuali dichiarazioni di interesse culturale o pubblico già adottate, nel rispetto dei soli specifici elementi strutturali, architettonici o visuali di cui sia strettamente necessaria a fini testimoniali la conservazione o la riproduzione anche in forme e dimensioni diverse da quella originaria. L'individuazione di tali elementi, qualora presenti, è rimessa al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, il quale ne indica modalità e forme di conservazione, anche distaccata dal nuovo impianto sportivo, mediante interventi di ristrutturazione o sostituzione edilizia volti alla migliore fruibilità dell'impianto medesimo. Il provvedimento di cui al periodo precedente è adottato entro il termine di novanta giorni dalla richiesta del proprietario o del concessionario dell'impianto sportivo, prorogabile una sola volta di ulteriori trenta giorni per l'acquisizione di documenti che non siano già in possesso della sovrintendenza territorialmente competente e che siano necessari all'istruttoria. Decorso tale termine senza che il Ministero abbia completato la verifica, il vincolo di tutela artistica, storica e culturale ricadente sull'impianto sportivo viene meno e cessano gli effetti delle dichiarazioni di interesse culturale eventualmente già adottate" e il comma "1-*ter*. Nell'adozione del provvedimento di cui al comma 1-*bis*, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo tiene conto che l'esigenza di preservare il valore testimoniale dell'impianto è recessiva rispetto all'esigenza di garantire la funzionalità dell'impianto medesimo ai fini della sicurezza, della salute e della incolumità pubbliche, nonché dell'adeguamento agli standard internazionali e della sostenibilità economico-finanziaria dell'impianto. La predetta esigenza prevalente rileva anche ai fini delle valutazioni di impatto ambientale e di compatibilità paesaggistica dell'intervento".

<sup>24</sup> La disciplina finanza di progetto è rinvenibile all'art. 183, d.lgs. n. 50/2016.

- 4) A seguito della dichiarazione di pubblico interesse, il promotore dovrà presentare al Comune il progetto definitivo, Il Comune di Bologna, una volta presentato tale progetto, dovrà indire quindi una conferenza dei servizi decisoria e deliberare in via definitiva sul progetto entro 120 giorni.
- 5) Essendo lo stadio Dall'Ara un impianto di proprietà pubblica il progetto sarà infatti soggetto ad una gara ad evidenza pubblica<sup>25</sup> che dovrà concludersi entro 90 giorni. A questa procedura è invitato anche il soggetto promotore, che nell'ipotesi in cui non risulti aggiudicatario, può esercitare il diritto di prelazione entro quindici giorni dall'aggiudicazione laddove dichiararsi di assumere la migliore offerta presentata nella gara. È di fondamentale importanza sottolineare quindi come la società felsinea potrebbe anche non aggiudicarsi la gara (qualora non presenti la migliore offerta), ma se soggetto promotore avrebbe la facoltà di andare a pareggiare l'offerta vincitrice presentata da altro *competitor*.

L'11 febbraio 2020 il Bologna, attraverso una nota<sup>26</sup> ufficiale sul proprio sito, ha comunicato di aver costituito la Società veicolo e promotore del progetto di ristrutturazione dello stadio Renato Dall'Ara.

La Società è denominata "Bologna Stadio S.p.A." ed avrà per oggetto sociale sia la parte della riqualificazione sia quella della gestione del Dall'Ara. Il Consiglio di Amministrazione di questa società è formato da Joey Saputo come Presidente e dallo stesso Claudio Fenucci come Vicepresidente Esecutivo. Nello stesso anno la Società ha individuato anche il partner industriale per la riqualificazione dello stadio, individuato nella società *Fincantieri Infrastructure*.

Questo è un passo molto importante in quanto, il 24 giugno 2020, ha permesso al Bologna di avviare in modo ufficiale l'iter di ristrutturazione dello stadio.<sup>27</sup>

Il 27 ottobre 2020 con una nota congiunta del Comune e del Bologna FC viene annunciato che è stato dato il via libera al progetto attraverso l'approvazione della dichiarazione di pubblico interesse grazie alla delibera della Giunta Comunale del 27 ottobre 2020 n. 436093, a seguito della Conferenza preliminare dei servizi in cui si sono riuniti tutti gli enti interessati.

Assieme all'annuncio sono seguite anche maggiori informazioni per quanto riguarda i passi successivi.

Infatti, i lavori per la ristrutturazione dello stadio partiranno nell'anno 2022/23 a seguito del completamento dell'iter burocratico: il nuovo impianto dovrebbe essere pronto in circa 2 anni.

Le ipotesi in ordine ai termini e condizioni della concessione sono diverse.

Una prima ipotesi è una concessione temporale dello stadio al club di circa 15-20 anni e comunque rientrante nei tempi per coprire il piano finanziario e degli investimenti operati.<sup>28</sup>

Una seconda ipotesi, vagliata dallo stesso Amministratore delegato nella presentazione ufficiale del progetto preliminare, riguarda il diritto di superficie.

Il diritto di superficie è regolamentato dall'articolo 952 del c.c. in base al quale il proprietario di una determinata superficie può costituire il diritto di fare e mantenere al di sopra del suolo una costruzione a favore di altri, che ne acquista la proprietà.

Questa ipotesi vedrebbe quindi concedere il diritto di superficie da parte del Comune non al Bologna FC ma al soggetto concessionario, ossia la Bologna Stadio S.p.A.

Il club potrà quindi usufruire di questo diritto e gestire l'impianto a seguito della ristrutturazione, avrà a suo carico tutti gli oneri e le responsabilità della gestione, ma a sua volta potrà gestire tutti i servizi ed i relativi ricavi all'interno del Dall'Ara come meglio crede.

<sup>25</sup> Lo stesso Codice dei contratti pubblici dispone che una volta ritenuto idoneo il progetto presentato dal soggetto promotore, questo sarà necessariamente posto a base di gara. Se il proponente non risulta il vincitore della gara ha comunque 15 giorni di tempo per esercitare il diritto di prelazione. Codice dei contratti pubblici, Titolo I, art. 183, comma 15.

<sup>26</sup> Nota numero 38 del Bologna FC dell'11/02/2020, in [www.bolognafc.it](http://www.bolognafc.it).

<sup>27</sup> La conferma è arrivata dallo stesso Comune di Bologna con il comunicato stampa del 24 giugno 2020, in [www.comune.bologna.it](http://www.comune.bologna.it).

<sup>28</sup> La modalità di concessione di un impianto sportivo varia a seconda che l'impianto sia a rilevanza circoscrizionale (nel caso del Comune di Bologna gli impianti di quartiere) con concessioni di tipo annuale, oppure di rilevanza cittadina come per il caso del Dall'Ara con concessioni pluriennali. Una concessione di tipo pluriennale sarà maggiormente vantaggiosa nella redazione di un *business plan* per impianti che oltre ad attività ludica si concentrino anche sull'attività imprenditoriale, ciò non sarebbe possibile con concessioni di breve termine. Cfr. V. Porzia, *Gli impianti sportivi pubblici*, in *Riv. dir. sport.*, 2017, 1, pp. 100-119.



Per l'articolo 953 del c.c. vi è inoltre la possibilità di costituire un diritto di superficie a tempo determinato sul suolo di proprietà del Comune, come avvenuto nell'accordo tra Juventus<sup>29</sup> e Comune di Torino che nella costruzione dell'Allianz Stadium hanno stipulato un diritto di superficie di 99 anni. Durante la vigenza dell'accordo la Juventus è proprietaria a tutti gli effetti dell'impianto, ma alla scadenza del termine il diritto di superficie si estingue e il proprietario del suolo acquista anche la proprietà della costruzione.

Questa modalità è quella che molto probabilmente verrà utilizzata, infatti nel comunicato stampa<sup>30</sup> del Comune in cui veniva annunciato l'inizio dell'iter amministrativo si legge che nella proposta del Bologna FC come modalità di concessione sarà utilizzato il diritto di superficie oneroso per 40 anni dello Stadio e che le modalità con cui sarà possibile effettuare questa operazione saranno definite in seguito alla progettazione definitiva.<sup>31</sup>

## 5. I finanziamenti per la costruzione dello stadio

Una voce molto importante della riqualificazione dello stadio riguarda i costi ed i relativi finanziamenti per poter realizzare il nuovo impianto.

I costi per la ristrutturazione non sono ancora certi, ma sicuramente l'operatore che vi procederà dovrà fare un ingente investimento, per questo è di fondamentale importanza trovare dei partner adeguati.

I costi dell'operazione secondo le prime stime del 2015, quando il Bologna FC ha manifestato la volontà di ristrutturare lo stadio, dovevano aggirarsi attorno ai 60 milioni di euro; rispetto alle stime iniziali detti costi sono aumentati e dovrebbero aggirarsi attorno agli 80/85 milioni. Questo è dovuto anche alle problematiche per ovviare alla stabilità della struttura e all'aggiunta del rifacimento e avvicinamento anche delle tribune che inizialmente non erano state prese in considerazione.

Ulteriori spese potrebbero essere dovute alla riqualificazione della zona dell'antistadio ed alla eventuale costruzione dello stadio temporaneo. Il totale dell'operazione quindi, considerando anche tali investimenti, dovrebbe aggirarsi sui 100/110 milioni di euro.

Da parte sua il Comune di Bologna, quale partner pubblico dell'operazione di partenariato pubblico privato,<sup>32</sup> parteciperà al *restyling* finanziando circa 1/3<sup>33</sup> dei lavori; il costo stimato della cifra che dovrà versare il Comune bolognese è di circa 30 milioni di euro.

<sup>29</sup> La delibera del Comune di Torino n. 27 2002 – 11902/066 trasferiva il diritto di superficie dello Stadio delle Alpi dal Comune di Torino alla società Juventus FC S.p.A. La motivazione è stata trovata nell'interesse strategico nell'aver uno stadio di proprietà da parte di una squadra professionistica per rimanere in linea con le tendenze europee. Il Comune ha applicato inoltre una variante urbanistica all'area trasformando il terreno da area per Servizi Pubblici ad area destinata in parte anche ad attività terziarie ed attrezzature di servizio alle persone ed alle imprese. In questo modo, citando la stessa delibera comunale: "Viene così a mancare il presupposto, in relazione anche ai numerosi impianti sportivi offerti al pubblico dalla Città, per mantenere ad uso pubblico l'impianto sportivo, con la conseguente possibilità di rendere patrimonialmente disponibile tale complesso immobiliare per il venir meno della sua destinazione diretta a pubblico servizio". La Juventus FC ha così potuto acquisire il diritto di superficie per 99 anni rinnovabile dell'area tramite un corrispettivo di euro 25.000.000.

<sup>30</sup> Inoltre, il Comune di Bologna da atto che la proposta sullo stadio prevede anche la cessione del diritto di superficie oneroso dell'immobile per quaranta anni attraverso una apposita convenzione. Giunta Comune di Bologna n. 436093 del 27 ottobre 2020, "Dichiarazione di pubblico interesse – con prescrizioni- della proposta di cui all'articolo 1, comma 304, lettera A), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, come modificato dall'art. 62 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 coordinato con la legge di conversione 21 giugno 2017 n.96. relativa alla riqualificazione ed ammodernamento dello stadio Dall'Ara pervenuta in data 24 giugno 2020".

<sup>31</sup> Per quanto riguarda le modalità con cui avverrà il diritto di superficie dello stadio Dall'Ara non si hanno ancora certezze. Gli impianti sportivi comunali secondo l'articolo 826 c.c. appartengono al patrimonio indisponibile dello Stato e per l'articolo 828 del c.c. non possono essere sottratti alla loro destinazione di uso pubblico se non per le modalità stabilite dalla legge. Un esempio di come avvenga questa operazione, oltre al caso Juventus, può essere rinvenuto attraverso lo studio della ristrutturazione dello Stadio Friuli di Udine. In quel particolare contesto il Comune di Udine ha trasformato urbanisticamente l'area in cui sorgeva lo stadio da patrimonio indisponibile a disponibile con la giustificazione che lo stadio non aveva più destinazione pubblica in senso proprio essendo affidato da decenni alla gestione concessoria di un privato (Udinese S.p.A.). Attraverso questa operazione è stato così possibile costituire un diritto di superficie che è stata acquisito in modo oneroso dalla stessa società a seguito di una gara ad evidenza pubblica avente ad oggetto anche la progettazione ed esecuzione dei lavori di ristrutturazione. Delibera ANAC numero 48 del 17 giugno 2015. Fasc. 120/2014: *Contratto tra Udinese Calcio S.p.A. ed il Comune di Udine per la ristrutturazione dello Stadio "Friuli"*.

<sup>32</sup> Il contratto di concessione è riconducibile al *genus* del contratto di partenariato pubblico privato (cfr. art. 180, comma 8, d.lgs. n. 50/2016) definito dall'art. 3, comma 1 lett. eee) dello stesso decreto come: "il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale

D'altro canto il ricorso al partenariato pubblico privato per la realizzazione/ristrutturazione di stadi appartiene all'esperienza amministrativa di molti Stati Europei Germania<sup>34</sup> e Francia<sup>35</sup> (ristrutturazione degli stadi rispettivamente dei Mondiali del 2006 e di quelli degli Europei del 2016).

A seguito della presentazione al Comune, il 24 giugno 2020, dello studio di fattibilità il Comune ha dichiarato che parteciperà con un intervento di 30 milioni per realizzare il progetto.<sup>36</sup>

Sempre nel 2020 la società veicolo ha sottoscritto un accordo per il finanziamento del *restyling* dello stadio Renato Dall'Ara con l'Istituto per il Credito Sportivo.<sup>37</sup>

Non si hanno ancora fonti certe su quanto dovrebbe ammontare il finanziamento dell'Istituto per il Credito Sportivo; questo dovrebbe aggirarsi però attorno ai 50 milioni.

In conclusione, per quanto riguarda le fonti di finanziamento per lo stadio queste dovrebbero essere suddivise come segue:

- 1) investimento da parte del Comune di Bologna di circa 40 milioni;
- 2) investimento diretto da parte del Bologna FC di 20 milioni;
- 3) finanziamento sottoscritto dalla società Bologna Stadio S.p.A. con l'Istituto per il Credito Sportivo di circa 50 milioni.

Per coprire questi costi il Bologna ha redatto un piano economico finanziario<sup>38</sup> che esplica le modalità con cui la società intende rientrare di questo investimento.

Il piano finanziario si basa su 2 pilastri: il primo è l'impresa garante all'interno della società Bologna Stadio.

La parte prevalente del piano si basa però su un progetto che incrementi gradualmente i ricavi connessi allo stadio sia grazie alle nuove aree *hospitality* e agli innovativi servizi offerti sia creando una nuova dimensione dello stadio che sarà fruibile 7 giorni su 7. Insieme alla versione sportiva dovrà integrarsi anche quella culturale dato l'importanza della struttura per la città di Bologna e la sua storia. Si cercherà quindi di attirare visitatori sia per lo stadio in sé sia per manifestazioni anche a sfondo culturale che possano avere una clientela variegata.

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

<sup>33</sup> Il finanziamento della pubblica amministrazione, per garantire un equilibrio economico finanziario, non può essere superiore al quarantanove per cento del costo complessivo dell'investimento. All'interno di tale investimento vengono considerato il prezzo pattuito sommato ad eventuali garanzie pubbliche o cessioni di immobili. L'investimento del Comune di Bologna rientrerebbe quindi nel tetto massimo stabilito dal Codice dei contratti pubblici art. 180 comma 6.

<sup>34</sup> Per ospitare i Mondiali del 2006 in Germania la nazione tedesca ha deciso di puntare in modo marcato sul Partenariato Pubblico Privato. Negli stadi costruiti o ristrutturati per la manifestazione ben il 41% delle operazioni ha avuto un apporto di fondi pubblici derivanti da Municipalità, Governo Federale o Governo Centrale.

<sup>35</sup> Anche in Francia questo modello è stato ampiamente utilizzato già dal 1998, dal 2004 viene approvata anche una specifica legge per il Partenariato. Per gli Europei del 2016 è stato utilizzato per finanziare gli stadi di Lille, Marsiglia, Bordeaux e Nizza con un investimento totale di 927 milioni di euro.

<sup>36</sup> Cfr. delibera della Giunta del 27 ottobre 2020 n.436093.

<sup>37</sup> L'Istituto di Credito Sportivo è un ente pubblico con personalità giuridica, che concede mutui a medio/lungo termine con tassi particolarmente agevolati per attività legate al mondo dello sport o alla cultura. Il finanziamento può essere richiesto sia da un soggetto pubblico che da un privato come ad esempio una società calcistica; le spese ammissibili devono essere connesse al mondo sportivo e tra queste rientrano naturalmente anche la costruzione o ristrutturazione di impianti sportivi. Il privato che intenda chiedere un finanziamento dovrà fare recepire la domanda all'Istituto di Credito Sportivo con allegato anche il progetto che si intende realizzare e l'indicazione dei costi e spese per cui si richiede il mutuo ed il relativo piano finanziario con cui si illustrano le modalità di rientro dell'investimento. L'Istituto valuterà il progetto dando poi una risposta al richiedente; nella decisione sul progetto vi deve essere necessariamente anche il parere del CONI per ottenere il via libera al finanziamento. Per i approfondimenti sull'Istituto di Credito Sportivo cfr. C. Bottari, F. Franceschetti, G. Paruto, *Elementi organizzativi e gestionali dello sport*, Bologna, Bononia University Press, 2018, pp. 205-209.

<sup>38</sup> Attraverso la delibera della Giunta del 14 luglio 2020, n. 281084 il Comune di Bologna ha dato il via libera al prelievo dal “Fondo di Riserva” e al “Fondo di riserva di Cassa” di 50.000 € per la ricerca di un professionista esperto nel settore che possa valutare il piano economico finanziario e la relativa sostenibilità finanziaria.

## 6. I nuovi servizi all'interno dello stadio Renato Dall'Ara

È necessario a questo punto necessario analizzare più approfonditamente come il Bologna tenterà di ottenere ricavi tali da coprire il costo sostenuto e che in futuro sia anche remunerativo.

L'idea di uno stadio Dall'Ara "all'inglese" che diventi una vera e propria casa per tifosi, appassionati o semplici frequentatori dell'impianto, ha preso sempre più piede. Il club tenterà di creare una struttura che possa essere remunerativa sia nei giorni del *matchday* con vendita dei biglietti e servizi offerti ai tifosi, ma anche nei giorni *no matchday* in cui lo stadio potrà essere sfruttato per i suoi servizi, conferenze o iniziative culturali che si svolgeranno al suo interno.

Questa possibilità è attuabile anche grazie alle disposizioni di cui d.l. 50/2017, art. 62 comma 1, oggi trasposte all'art. 4, co. 13 del d.lgs. 38/2021 che prevedono che un impianto sportivo – onde perseguire l'obiettivo dell'equilibrio economico finanziario - possa comprendere nella sua costruzione o ristrutturazione anche immobili che abbiano una destinazione d'uso non sportiva, ma funzionali al finanziamento della struttura.

Una voce che non sarà trattata nello specifico è quella del ticketing. Sul punto l'idea della Società è infatti chiara: la capienza sarà diminuita, ma questo è reso necessario dalla volontà di avere un Dall'Ara che possa avvicinarsi al tutto esaurito in quasi tutte le partite.

La scelta di ridurre la capienza dovrebbe portare alla società diversi vantaggi non solo discendenti dalle entrate dirette dalla vendita dei biglietti e da tutti i servizi che tifosi ed aziende decideranno di utilizzare all'interno, ma anche perché si potrà vendere un prodotto più competitivo, coinvolgente ed emozionante per le riprese delle emittenti TV.

A questo proposito è però necessario valutare quai sono i nuovi servizi che potrebbero essere previsti all'interno dell'impianto.

La prima idea del Bologna FC è stata quella, oltre a ristrutturare il Dall'Ara, di sfruttare anche delle aree compensative in cui poter costruire delle aree multiservizi con l'aiuto di vari partner privati.

In particolare, la società aveva nelle sue intenzioni originarie quelle di costruire anche una città della moda e una città dello sport.

Il club aveva individuato 3 aree per costruire tali strutture:

- Ex centro sportivo Cierrebi nel quartiere Porto-Saragozza di Bologna. In questa zona sarebbe stato costruito un supermercato, mentre nella parte restante della zona sarebbe stata costruita una "casa dello sport" in cui sarebbero state ospitate anche le società dilettantistiche che attualmente svolgono la loro attività sotto le curve del Dall'Ara e che, a seguito della ristrutturazione, non avranno più questa opportunità. Per questo progetto il Bologna FC aveva già trovato un partner industriale, il Gruppo Maccaferri,<sup>39</sup> con cui avrebbe acquisito la proprietà del Cierrebi e proceduto alla costruzione delle opere.
- La seconda area è stata individuata nel parco dei Prati di Caprara; in questa zona l'idea era quella di costruire un centro commerciale e formare una vera cittadella della moda. In questo spazio sarebbe dovuto sorgere anche un quartiere residenziale.
- L'ultima area in esame è quella dell'Antistadio. Per quanto riguarda questa struttura il progetto era quello di utilizzarla per ampliare i parcheggi disponibili per lo stadio e allo stesso tempo riqualificare anche la struttura sportiva per creare un ulteriore spazio sportivo, magari per il settore giovanile del Bologna.

Questi progetti sarebbero serviti come aree compensative alla ristrutturazione dello stadio. Infatti, il Bologna avrebbe sfruttato queste aree per concederle ad aziende private ed avere quindi ulteriori finanziamenti per l'investimento sul Dall'Ara.

I progetti relativi alle zone Cierrebi e Prati di Caprara sono però stati abbandonati, trovando infatti l'opposizione di molti cittadini<sup>40</sup> e residenti; lo stesso sindaco di Bologna Virginio Merola ha dichiarato, alla presentazione ufficiale dello stadio, che non sarebbe stato impiegate delle aree del suolo della città per nuovi

<sup>39</sup> Nota del Bologna FC del 03/04/2017, in [www.bolognafc.it](http://www.bolognafc.it).

<sup>40</sup> Le proteste dei cittadini sono state molto pronunciate sia per i Prati di Caprara che per la zona del Cierrebi, ed è stato costituito un comitato chiamato "Rigenerazione no Speculazione" che ha l'obiettivo di tutelare queste aree. Sul punto si segnala il blog del comitato consultabile al sito [www.rigenerazionenospesulazione.wordpress.com](http://www.rigenerazionenospesulazione.wordpress.com).

progetti edili (commerciali o residenziali), ma si sarebbe intervenuto solo nelle zone limitrofe allo stadio per aumentare la qualità della vita dei cittadini bolognesi.

L'unico progetto che è rimasto quindi in vita ad oggi è quello dell'Antistadio: questa area è infatti tra quelle che subiranno una riqualificazione nelle zone circostanti al Dall'Ara.

L'Antistadio sarà quindi utilizzato per creare la cittadella dello sport. Saranno riqualificati infatti i campi che saranno in seguito sfruttati dal settore giovanile del club rossoblù. In questo processo rientreranno anche altri spazi come la pista di atletica che potranno in seguito essere utilizzati dalle Associazioni Sportive Dilettantistiche.

Allo stesso tempo il parcheggio limitrofo a questa zona sarà raddoppiato in modo da offrire nuovi posti auto ai tifosi.

Questo, tra i servizi che saranno in seguito offerti ai cittadini, è uno di quelli ritenuti fondamentali. Infatti, lo stadio Dall'Ara, trovandosi nel centro urbano della città,<sup>41</sup> offre pochissime possibilità di trovare un comodo parcheggio ai frequentatori dell'impianto ed anche i servizi pubblici sono molto carenti, soprattutto nel giorno della partita.

Per questo sia la società che il Comune stanno provando ad affrontare il problema della mobilità; in particolare si cercherà di ampliare i parcheggi<sup>42</sup> trovando altre soluzioni oltre a quella dell'Antistadio. Si tenterà inoltre di migliorare i servizi pubblici investendo maggiormente su vari trasporti di tipo pubblico per incentivare i cittadini ad utilizzare questa modalità.

Il Bologna FC ha sempre manifestato la volontà di costruire uno stadio all'avanguardia: per fare questo, oltre allo spettacolo sportivo che si offre, sono fondamentali tutti i servizi di contorno che vengono offerti allo spettatore prima, durante e dopo la partita.

Non potendo sfruttare le aree compensative, il Bologna FC ha concentrato tutte le sue forze sullo stadio Dall'Ara per cercare di costruire una struttura che permetta di ottenere dei ricavi e non essere solo un costo attirando cittadini e spettatori nell'arco di tutta la settimana.

A seguito della ristrutturazione, il nuovo stadio Renato Dall'Ara dovrebbe offrire una grande varietà di servizi.

Secondo le parole del progettista architetto Zavanella, durante la conferenza di presentazione dell'impianto, gli stadi migliori in Europa, definiti a 5 stelle, presentano 0,5 metri quadrati di servizi dentro lo stadio dedicati ad ogni spettatore. Il Dall'Ara avrà 0,72 metri quadrati di servizi per ogni persona rientrando quindi in standard altissimi di comfort e servizi.

In particolare, l'impianto avrà a disposizione circa 30.000 metri quadrati di superficie che saranno utilizzati per vari servizi, di queste in realtà molte saranno necessarie alla partita come ad esempio la sala stampa o gli spogliatoi, in realtà quindi gli spazi veri e propri dedicati agli spettatori saranno circa 12.000 metri quadrati.

I servizi offerti dentro allo stadio sono per tutti gli spettatori, ma il Bologna ha deciso di puntare in modo marcato anche sulle aree *hospitality*<sup>43</sup> che permetteranno ad aziende e sponsor di organizzare convegni ed eventi sia nel giorno della partita che nel resto della settimana. Vi saranno quindi vari spazi dedicati a questo scopo:

1) Saranno realizzati circa 30 *sky box*<sup>44</sup> che potranno accogliere da 6 a 42 persone l'uno; questi saranno ampliati rispetto a quelli presenti ad oggi nella Tribuna dello stadio. Per raggiungere queste aree saranno progettati anche 2 corpi scala con ascensori.

<sup>41</sup> Prendendo come modello la Guida UEFA agli stadi di qualità il Dall'Ara, come tipologia di posizione, è facilmente inseribile nella categoria "siti urbani". Questi hanno un facile accesso grazie ai trasporti pubblici, ma hanno anche alcune problematiche legate ai parcheggi e agli accessi che necessitano di una stretta collaborazione con le autorità locali e la stessa comunità locale.

<sup>42</sup> Nella guida agli stadi di qualità della UEFA viene data particolare importanza ad una oculata costruzione di parcheggi: "Definire correttamente le necessità di parcheggi auto è un aspetto essenziale della progettazione di uno stadio. Ciò può portare ad un aumento delle dimensioni del sito necessario, oppure rivelare il bisogno di un parcheggio auto sotterraneo". Guida UEFA agli stadi di qualità, sezione B2, pp. 40. Il Bologna FC, per avere un impianto all'avanguardia su tutti i fronti, sta lavorando per poter offrire un servizio adeguato anche per questo importante punto.

<sup>43</sup> La Guida UEFA agli stadi di qualità inserisce area ospitalità come un aspetto fondamentale per i ricavi dei club. Queste strutture forniranno infatti ingenti incassi anche nei giorni in cui non si disputano partite grazie ad eventi o riunioni aziendali. La gestione di questa area deve essere caratterizzata dal massimo livello di qualità.

<sup>44</sup> Con il termine *sky box* si intendono "piccole sale con vista diretta sul terreno di gioco". Guida UEFA agli stadi di qualità, sez. D4, p. 70.

- 2) Tribuna stampa da 108 posti e sala stampa da 90 posti.
- 3) I servizi e le aree ospitalità che già il Dall'Ara offre saranno mantenuti. Saranno inoltre sfruttare le aree che si creeranno negli angoli dello stadio in corrispondenza dei calci d'angolo. In questi settori saranno costruite delle balconate di circa 500/600 metri quadrati l'uno che permetteranno di godere della partita o organizzare eventi nel resto della settimana.

Queste aree saranno quindi implementate con vari servizi offerti alle aziende che potranno usufruirne nel corso di tutta la settimana per organizzare le iniziative più disparate, tali zone rappresenteranno quindi una grossa fetta dei ricavi che il nuovo Dall'Ara sarà in grado di fornire.

In particolare, i servizi saranno così suddivisi:<sup>45</sup>

- tribuna Ovest: 8890 metri quadrati di servizi, pari a 1,1 mq per persona;
- tribuna distinti: 5695 metri quadrati di servizi, pari a 0,87 mq per persona;
- curve: 5630 metri quadrati di servizi, pari a 0,50 mq per persona.

La volontà del club, considerando l'importanza storica e culturale dell'impianto per la città di Bologna, è quella di sfruttare gli spazi sottostanti ad uno dei simboli per eccellenza della città, ossia la Torre Maratona, per organizzare iniziative a sfondo culturale come mostre o musei o altre attività di tipo culturale.

Inoltre, considerando il notevole avvicinamento delle curve al campo, gli spazi che si creeranno saranno utilizzati per scopi commerciali o attività di intrattenimento.

Nella "curva Bulgarelli" sarà costruito il museo della squadra (le stime sono di una superficie di circa 1160 metri quadrati) e ci sarà anche uno *store* ufficiale che venderà tutti i prodotti del Bologna FC.

Gli altri spazi saranno soggetti a valutazione una volta ultimato l'impianto per poter scegliere la soluzione migliore e saranno costruiti inoltre pub, bar e ristoranti.

Per fare ciò potrebbe essere sfruttato una particolarità architettonica dello stadio. Infatti, la copertura totale dell'impianto sarà distaccata di qualche metro dalla muratura originaria del Dall'Ara, questo sia per motivi strutturali che per poter godere appieno della antica bellezza dello stadio.

Nello spazio che si verrà a creare sorgeranno terrazze e solarium che avranno una particolare visuale sulla città e permetteranno quindi di realizzare al loro interno varie attività, tra cui appunto quelle di ristorazione (sicuramente saranno create 2 cucine, una nella tribuna Bernardini e una nella tribuna distinti).

Come si può notare quindi gli spazi e le attività dedicati ai tifosi saranno aumentati in modo esponenziale all'interno del Dall'Ara rispetto a quelli che sono offerti attualmente offerti.

Infatti, ad oggi il Bologna fattura 5,7 milioni di euro attraverso i ricavi da stadio,<sup>46</sup> di cui ben 4 milioni derivano dalle aree *hospitality*.

Con il nuovo stadio questi ricavi potrebbe essere aumentati in modo notevole rendendo così lo stadio vecchio, inospitale e costoso che è oggi il Dall'Ara in una struttura capace di attirare pubblico e spettatori in ogni momento delle settimane e rappresentare quindi una voce di entrate importante per le casse del club.

## 7. Il ruolo del Comune

In questo articolo sono stati trattati tutti gli aspetti della ristrutturazione e dei futuri ricavi che lo stadio Renato Dall'Ara potrà fornire; la visione finora offerta è stata però concentrata sugli obiettivi della società sportiva.

È però necessario comprendere anche perché il Comune ha deciso di investire cifre ingenti per coadiuvare il Bologna FC in questo ambizioso progetto.

È indubbia l'importanza che lo sport ha infatti nella vita di tutti i giorni all'interno di qualsiasi contesto sociale, questo sia dal punto di vista della salute, ma anche dal punto di vista sociale e culturale.

Quasi nessun evento o luogo in città ha quindi la capacità di riunire quasi ogni settimana più di 20.000 cittadini in un momento di aggregazione e condivisione sociale come le partite che si svolgono al Dall'Ara; è indubbia quindi la sua funzione sociale e di punto di ritrovo per la popolazione bolognese.

<sup>45</sup> Progetto GAU Arena dell'architetto Gino Zavanella, *Relazione stadio Bologna*, 2017, in *Il resto del Carlino*, 9 febbraio 2017.

<sup>46</sup> *www.ilsole24ore.com*, 8 novembre 2019.

Il Comune potrebbe quindi aver scelto di investire per l'aggregazione che questo evento fornisce alla propria popolazione; non ci si dimentichi inoltre che sarà ristrutturato anche l'Antistadio le cui aree saranno fornite anche alle Associazioni Sportive Dilettantistiche limitrofe.

I motivi della partecipazione dell'ente possono essere ritrovati però anche in altre sfaccettature.

Per prima cosa, lo stadio Dall'Ara ha un valore storico-monumentale unico per la città di Bologna, esso è presente nella vita quotidiana dei residenti ed è diventato ormai, con la sua Torre, uno dei simboli più riconosciuti della città.

La riqualificazione dello stadio permetterà quindi di rendere la città ancora più attraente rendendo l'impianto un patrimonio di tutti i cittadini e contribuendo allo sviluppo urbanistico e della mobilità di Bologna.

Infine, proprio per la sua età, ad oggi il Dall'Ara ha spese manutentive molto onerose sia per il Bologna FC che per il Comune.

In conclusione, la scelta del Comune di puntare ed investire sul mondo sportivo e sullo stadio Renato dall'Ara potrebbe essere data dal fatto che tale investimento farà risorgere uno dei patrimoni monumentali più importanti della città, permettendo al contempo di migliorare la qualità della vita di tutti i cittadini bolognesi e di dare una immagine migliore e proiettata nel futuro alla stessa Bologna.

# JUVENTUS-NAPOLI TRA LE DIVERSE SFUMATURE DELLE DECISIONI FEDERALI, L'ANTINOMIA NON RILEVATA DAL COLLEGIO DI GARANZIA DELLO SPORT ED ALTRE SPIGOLATURE

**Antonio Armentano**

Avvocato nel Foro di Castrovillari

## Abstract

L'incontro di calcio tra la Juventus FC e la SSC Napoli, in programma il 4 ottobre 2020, non si è disputato poiché le autorità sanitarie hanno vietato la trasferta della squadra partenopea a Torino a causa della positività al COVID-19 di due suoi calciatori. L'articolo esamina le decisioni della Giustizia Sportiva evidenziando alcune incongruenze e, soprattutto, il mancato rilievo, da parte del Collegio di Garanzia dello Sport, di un'antinomia ravvisabile nel contrasto dell'art. 30, comma 3, dello Statuto Federale con l'art. 54, comma 1, del Codice della Giustizia Sportiva del CONI. L'individuazione prima e la risoluzione poi di tale contrasto non è trascurabile perché avrebbe potuto portare ad una dichiarazione di inammissibilità del ricorso proposto dalla SSC Napoli.

Parole chiave: Giustizia sportiva, Covid-19, Protocolli Serie A, ASL

---

## Abstract

*The football match between Juventus FC and SSC Napoli, scheduled for October 4, 2020, was not played on account of health authorities banning the transfer of the Neapolitan team to Turin due to positive COVID-19 cases with two of their players. This article examines the decisions of the Sports Justice, highlighting some inconsistencies and, above all, the lack of evidence, by the Sports Guarantee Board, of a discernible antinomy in the contrast with article 30, paragraph 3, of the Federal Statute with article 54, paragraph 1, of the CONI Sports Justice Code. Primarily the identification and furthermore the resolution of this conflict is not negligible because it could have led to a declaration of inadmissibility of the appeal brought by SSC Napoli.*

Keywords: Sport Justice, Covid-19, Guidelines Serie A, ASL

---

## 1. Introduzione

La Federazione Italiana Giuoco Calcio, nel tentativo di portare a termine lo scorso campionato e di garantire il regolare svolgimento di quello attualmente in corso, nonostante la pandemia, ha provveduto a stilare un protocollo – recante “Indicazioni generali per la pianificazione, organizzazione e gestione delle gare di calcio professionistico in modalità ‘a porte chiuse’, finalizzate al contenimento dell'emergenza epidemiologica da COVID-19” – che è stato approvato dal Comitato Tecnico Scientifico. Tale protocollo, nella parte relativa alla procedura da osservare per il caso di calciatori risultati positivi al Covid-19, richiama espressamente la circolare del Ministero della Salute

del 18 giugno 2020 (avente ad oggetto “Modalità attuative della quarantena per i contatti stretti dei casi COVID-19, in particolari contesti di riferimento, quali l’attività agonistica di squadra professionista”) e le regole in essa fissate.

In questo quadro, con l’accertamento della positività di due calciatori della SSC Napoli, avvenuto a ridosso della partita da disputare con la Juventus FC, le autorità sanitarie, nel riscontrare la comunicazione con cui la società partenopea le aveva informate di ciò, hanno immediatamente sottolineato di non avere alcuna competenza nell’attuazione del protocollo federale – poiché quest’ultimo è rimesso alla responsabilità delle società di calcio – restando però in attesa di ricevere le notizie utili per l’avvio delle conseguenti attività epidemiologiche volte ad individuare i contatti di vita, familiari e lavorativi dei giocatori risultati positivi.

All’esito di una serie di ulteriori interlocuzioni, nelle quali è stata coinvolta anche la Presidenza della Regione Campania, l’ASL Napoli 2 Nord ha ritenuto insussistenti le condizioni per consentire lo spostamento in piena sicurezza dei contatti stretti, sicché la gara tra la Juventus FC e la SSC Napoli non si è giocata per non essersi quest’ultima presentata in campo in tempo utile per il suo inizio.

La lentezza della giustizia sportiva, da un lato, con riguardo ai provvedimenti emanati dagli organi federali, non ha messo bene a fuoco alcuni istituti, non ha scrutato certi aspetti della vicenda ed ha individuato elementi (la premeditazione da parte della SSC Napoli) difficilmente visibili; dall’altro, per quanto concerne la pronuncia del Collegio di Garanzia dello Sport, non ha visto una macroscopica antinomia ed ha letto la suddetta circolare ministeriale in maniera non esattamente aderente al testo.

Volendo provare ad esprimere subito una prima valutazione, si potrebbe dire che il risultato finale, con la statuizione «si rigiochi la partita», se appare accettabile da un punto di vista sostanziale, anche in considerazione dell’esigenza prioritaria di tutelare la salute dei singoli e della collettività, pone qualche dubbio sotto il profilo formale per l’evidente contrasto tra lo Statuto della FIGC e il Codice della Giustizia Sportiva del CONI circa il novero delle materie attribuite alla competenza del Collegio di Garanzia dello Sport.

## 2. Le pronunzie rese in ambito federale

Il Giudice Sportivo, dopo aver circoscritto il *thema decidendum*, precisando di non avere il potere di sindacare la legittimità degli atti delle ASL e di deciderne la disapplicazione, ha minuziosamente ricostruito il carteggio tra la SSC Napoli e le aziende sanitarie locali (Napoli 1 e Napoli 2 Nord), non trascurando neppure la nota di chiarimenti del vice capo di Gabinetto del Presidente della Regione Campania, per poi ritenere non configurabile, nella specie, l’ipotesi della forza maggiore, la cui sussistenza invece, ai sensi dell’art. 55 delle Norme Organizzative Interne della FIGC, avrebbe impedito l’applicazione della sanzione della perdita della gara e della penalizzazione di un punto in classifica.

Prima di analizzare il contenuto della decisione, poiché in essa, come pure nella pronuncia della Corte Sportiva d’Appello, le espressioni “causa di forza maggiore” e “*factum principis*” sembrano usate indistintamente, è necessaria qualche precisazione.

Com’è noto, le nozioni di forza maggiore e di *factum principis* non si rinvencono nel codice civile nel quale, sia pure non in chiave generale, ma solo in relazione ad alcune tipologie di contratti, è contemplata la figura del “caso fortuito”.

Se, anche in giurisprudenza, caso fortuito e causa di forza maggiore sono generalmente considerati quasi una sorta di endiadi, indicandosi con essi eventi sia naturali (terremoti, alluvioni, frane, ecc.) che umani (incendio, furto, danneggiamento, ecc.), con la locuzione *factum principis* s’intendono i provvedimenti legislativi o autoritativi che vietano l’esecuzione di una determinata prestazione escludendo, di conseguenza, la responsabilità di chi vi è obbligato. L’esenzione di responsabilità, tuttavia, non è automatica gravando sull’interessato, secondo il costante orientamento giurisprudenziale, la prova che l’atto dell’autorità sia stato determinante nel rendere impossibile l’adempimento e sia del tutto estraneo alla volontà del debitore e ad ogni suo obbligo di ordinaria diligenza.

Senza voler adesso discettare sulla sistematizzazione delle cause di esonero della responsabilità, qui è sufficiente rilevare che, a stretto rigore, causa di forza maggiore e *factum principis* non sono sinonimi sussistendo tra di loro un rapporto di genere a specie, sebbene, spesso, il secondo venga utilizzato con lo stesso significato della prima.



L'art. 55 delle NOIF codifica soltanto la causa di forza maggiore e non anche il *factum principis* ed è questa, probabilmente, la ragione per la quale, nelle decisioni in esame, il riferimento è fatto vagamente all'una ed all'altro.

Chiarito ciò, va sottolineato che il Giudice Sportivo ha dichiarato di voler dare una lettura oggettiva dell'istituto del *factum principis* prescindendo, cioè, da ogni "valutazione della diligenza avutasi nei comportamenti della Società e nelle interlocuzioni della medesima con le Autorità". Questo il nocciolo della motivazione della sua pronuncia: "dal complesso carteggio procedimentale [...] emerge un quadro di "chiarimenti" (dunque non ordinanze specifiche e atti tipizzati dall'ordinamento generale), con indicazioni più o meno prescrittive, da parte delle diverse Autorità coinvolte che appare però – almeno inizialmente – compatibile [...] con l'applicazione del Protocollo specifico FIGC" e non ostativo all'effettuazione della trasferta; tuttavia "con i chiarimenti da ultimo forniti dalla ASL NA2 il giorno 4 ottobre 2020 alle ore 14.13, il quadro diveniva all'evidenza difficilmente compatibile con la trasferta a Torino, e l'"ordine dell'Autorità" assumeva valenza incidente e connotati prescrittivi chiari; quando però, ai fini della valutazione della forza maggiore ex art. 55 NOIF, la "prestazione" sportiva da parte della Soc. Napoli (che fin dalla sera precedente aveva proceduto a disdire il viaggio aereo programmato con apposito *charter*) era nel frattempo oggettivamente divenuta di suo impossibile, anche sotto il profilo logistico-organizzativo, avendovi da tempo la Società rinunciato ed essendo ormai giunti in prossimità dell'orario della gara".

Tale ragionamento è però, per certi versi, incoerente. Infatti, quale che sia la natura dei cosiddetti "chiarimenti" (è certamente condivisibile, comunque, l'affermazione circa l'impossibilità di farli rientrare in una delle categorie tipiche degli atti amministrativi), nel passo della motivazione poc'anzi richiamato è riscontrabile una contraddizione, perché delle due l'una: o i chiarimenti del 4 ottobre 2020 sono la mera precisazione di quelli che erano stati forniti in precedenza, nei confronti dei quali si pongono in rapporto di continuità, e allora dovrebbero avere efficacia *ex tunc*, con la conseguenza che gli estremi della forza maggiore (rappresentata dal *factum principis*) risulterebbero integrati fin dal momento delle prime note inviate dalle autorità sanitarie locali alla SSC Napoli; oppure essi, come sembra sostenere il Giudice Sportivo, costituiscono un elemento a sé stante, ed allora, avendo efficacia *ex nunc*, non può dirsi che la prestazione sportiva della squadra partenopea era già diventata impossibile perché, oggettivamente, tra le 14.13 (ora di invio della nota con i chiarimenti di cui si tratta) e le 21.30 (orario limite per la presentazione in campo delle squadre) vi era il tempo necessario per organizzare la trasferta a Torino. In relazione a questa seconda alternativa, quindi, non appare corretto invocare il principio secondo cui "non si può far valere una causa esterna oggettiva di impossibilità della prestazione, quale è appunto la forza maggiore, nel caso declinata come ordine dell'autorità, quando la prestazione sia stata da tempo unilateralmente rinunciata [...] e sia divenuta ormai nei fatti impossibile, atteso che in tal caso la sopravvenuta *vis* esterna diviene in concreto irrilevante" (p. 6 della decisione). Nella fattispecie in esame, infatti, la prestazione non poteva dirsi rinunciata ed in ogni caso essa non era ancora divenuta impossibile.

La Corte Sportiva d'Appello, nel confermare il provvedimento del Giudice Sportivo, ha posto l'accento sulla condotta tenuta dalla SSC Napoli nei giorni precedenti la data dell'incontro ravvisandovi "la preordinata volontà [...] di non disputare la gara", ciò che sarebbe comprovato da una serie di indizi: "la reiterazione delle richieste di chiarimenti in ordine alle conseguenze derivanti dall'isolamento fiduciario del gruppo squadra, la cancellazione [...] del volo *charter* ma, soprattutto, l'annullamento della prenotazione dei tamponi che avrebbero dovuto effettuarsi, secondo le previsioni del Protocollo, nella giornata di svolgimento della gara".

Tutte le predette circostanze sono effettivamente rilevabili sul piano oggettivo e tuttavia ricavare da esse quella precisa intenzione significa, per la verità, compiere un'evidente forzatura.

Non convince, inoltre, il riferimento fatto dalla Corte alla figura dell'*actio libera in causa* utilizzata per affermare che "il soggetto che si sia posto, volontariamente e preordinatamente, nelle condizioni di non fare una cosa, non può, poi, invocare, a propria scusante, la sopravvenienza di una causa successiva", vale a dire "la causa di forza maggiore ovvero il *factum principis*, rappresentato dal divieto di recarsi a Torino".

Il richiamo, a ben guardare, non è proprio pertinente; lo sarebbe stato se il provvedimento delle autorità sanitarie fosse intervenuto dopo che la SSC Napoli avesse deliberatamente violato il protocollo della FIGC, ponendosi così nella condizione di non poter effettuare la trasferta o, quanto meno, di preconstituirsene una giustificazione.

Degno di menzione è il punto della motivazione in cui i giudici d'appello colgono perfettamente la *ratio* dei protocolli federali in materia di gestione delle gare e degli allenamenti delle squadre professionistiche che è "quella

di consentire, seppure nella criticità della situazione determinata dall'emergenza sanitaria, di svolgere e portare a termine il Campionato di Calcio di Serie A”.

### 3. L'(in)ammissibilità della partita giocata innanzi al Collegio di Garanzia dello Sport

La decisione n. 1/2021 del più autorevole consesso della giustizia sportiva, che ha ribaltato il verdetto dei giudici federali, non affronta la questione della possibilità di devolvere ad esso simili fattispecie.

La lettura contestuale dello Statuto della FIGC e del Codice della Giustizia Sportiva del CONI svela un'innequivocabile antinomia: infatti l'art. 30, comma 3, del primo (“*Non sono comunque soggette alla cognizione del Collegio di Garanzia dello Sport presso il CONI le controversie decise con lodo arbitrale in applicazione delle clausole compromissorie previste dagli accordi collettivi o di categoria ai sensi dell'art. 4 legge 91/81 o da regolamenti federali aventi a oggetto rapporti meramente patrimoniali, le controversie decise in via definitiva dagli Organi della giustizia sportiva federale relative ad omologazioni di risultati sportivi o che abbiano dato luogo a sanzioni soltanto pecuniarie di importo inferiore a 10.000 Euro, ovvero a sanzioni comportanti: a) la squalifica o inibizione di tesserati, anche se in aggiunta a sanzioni pecuniarie, inferiore a 90 giorni ovvero a 12 turni di campionato; b) la perdita della gara; c) l'obbligo di disputare una o più gare a porte chiuse o con uno o più settori privi di spettatori o la squalifica del campo per un numero di turni inferiore a 90 giorni ovvero a 6 gare interne*”) confligge apertamente con l'art. 54, comma 1, del secondo (“*Avverso tutte le decisioni non altrimenti impugnabili nell'ambito dell'ordinamento federale ed emesse dai relativi organi di giustizia, ad esclusione di quelle in materia di doping e di quelle che hanno comportato l'irrogazione di sanzioni tecnico-sportive di durata inferiore a novanta giorni o pecuniarie fino a 10.000 euro, è proponibile ricorso al Collegio di Garanzia dello Sport*”).

In sostanza, secondo la carta fondamentale della FIGC, le controversie aventi ad oggetto la sanzione della perdita della gara, decise definitivamente dagli organi della giustizia federale, non possono essere sottoposte al vaglio del Collegio di Garanzia dello Sport; il CGS del CONI fa invece rientrare nel perimetro della competenza di tale Collegio pure queste controversie poiché l'esclusione riguarda solo quelle nelle quali siano applicate sanzioni tecnico-sportive di durata inferiore a novanta giorni o pecuniarie fino a diecimila euro (ipotesi, queste, contemplate anche dallo Statuto federale).

Stando così le cose, è allora necessario fare ricorso alla teoria generale del diritto, e segnatamente ai criteri (gerarchico, di competenza, di specialità e cronologico) elaborati per la risoluzione delle antinomie, per stabilire quale delle due disposizioni sia destinata a prevalere.

Il criterio gerarchico depone a favore della preminenza della norma statutaria poiché lo Statuto è senza alcun dubbio fonte sovraordinata al CGS del CONI.

Il criterio di competenza porta alla medesima conclusione: è il legislatore federale, nell'esercizio della propria indiscutibile autonomia, a decidere, attraverso la fonte normativa primaria (lo Statuto), su quali materie debba pronunciarsi l'organo di giustizia chiamato ad operare in ultima istanza. D'altronde, una simile scelta giammai potrebbe spettare al CGS, sia perché suonerebbe come una sorta di autoinvestitura a scapito della discrezionalità delle singole federazioni, sia perché la sua finalità, che è quella di dettare una disciplina organica ed uniforme dei procedimenti endofederali nonché di regolamentare il funzionamento del procedimento che si svolge innanzi al Collegio di Garanzia dello Sport (art. 1, commi 1 e 2), non può costituire il pretesto per consentire prima e legittimare poi inopportune “invasioni di campo”.

Benché il criterio di specialità e quello cronologico risultino inapplicabili – dal momento che essi sono utilizzabili soltanto qualora vi sia contraddizione tra fonti omogenee, vale a dire di pari grado, mentre qui, come visto, le norme in contrasto non appartengono allo stesso rango – la circostanza che lo Statuto federale sia di epoca successiva al CGS del CONI induce a qualche altra riflessione.

All'indomani della riforma della giustizia sportiva, di cui il suddetto codice costituisce l'emblema, ciascuna federazione ha dovuto provvedere all'adeguamento dei propri testi normativi (art. 64, comma 2). In tale ottica, le norme statutarie della FIGC, sia nella versione in vigore *ratione temporis*, sia in quella attualmente vigente, sono state approvate con delibera della Giunta Nazionale del CONI – così come impone l'art. 7, comma 5, lett. l), dello Statuto di tale ente (“La Giunta Nazionale [...] approva, ai fini sportivi, gli statuti, i regolamenti per l'attuazione

dello statuto, i regolamenti di giustizia sportiva e i regolamenti antidoping delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate, valutandone la conformità alla legge, allo Statuto del CONI, ai principi fondamentali, agli indirizzi e ai criteri deliberati dal Consiglio Nazionale, rinviandoli eventualmente entro il termine di novanta giorni alle Federazioni sportive nazionali ed alle Discipline sportive associate per le opportune modifiche”) – che non ha ravvisato la necessità di interventi correttivi con riferimento al citato art. 30, comma 3. Ed allora, non essendo possibile neanche immaginare che la mancanza di rilievi su tale aspetto sia stata solo frutto di una svista, la verità è che quella disposizione è rimasta intatta di proposito, non dovendo certo essere resa compatibile con il contenuto di una previsione normativa di rango inferiore, e perciò essa è pienamente valida ed efficace.

Risolta l’antinomia nel senso della prevalenza della norma dello Statuto federale, il ricorso della SSC Napoli avrebbe dovuto essere dichiarato parzialmente inammissibile sul presupposto che la controversia riguardante la sanzione della perdita della gara non rientra tra le materie attribuite alla cognizione del Collegio di Garanzia dello Sport, potendo quest’ultimo esprimersi, tutt’al più, sulla penalizzazione di un punto in classifica.

Sebbene l’art. 53, comma 2, delle NOIF preveda, in modo automatico, l’applicazione di entrambe le sanzioni (“La società che rinuncia alla disputa di una gara di campionato [...] subisce la perdita della gara con il punteggio di 0-3 [...] nonché la penalizzazione di un punto in classifica”), la loro differenziazione si rende necessaria proprio in ragione della disposizione statutaria che si riferisce espressamente soltanto alla perdita della gara perché altrimenti – se cioè si ritiene che la sanzione della penalizzazione di un punto in classifica sia accessoria rispetto all’altra – al Collegio di Garanzia dello Sport, secondo il principio *accessorium sequitur principale*, sarebbe precluso ogni esame.

La mancata partecipazione della FIGC al procedimento svoltosi innanzi al predetto Collegio pone però un duplice ordine di problemi circa la rilevabilità della questione di inammissibilità: infatti, dapprima, occorre stabilire se l’accertamento della violazione della norma che esclude la possibilità di proporre ricorso *in subiecta materia* debba essere necessariamente richiesto dalla parte che vi abbia interesse e, poi, se questa improponibilità (meglio: inammissibilità) possa essere rilevata anche d’ufficio.

Con riguardo agli statuti delle singole federazioni – che, *si parva licet componere magnis*, costituiscono una sorta di carta costituzionale di ciascuna di esse – dovrebbe valere, proprio per questa loro funzione, una sorta di obbligo di conoscenza sulla falsariga del principio racchiuso nel brocardo *iura novit curia*, tanto più che si tratta di atti sui quali il CONI appone l’*imprimatur*, con la conseguenza dell’applicazione delle relative norme a prescindere dalla richiesta delle parti, così come avviene generalmente nell’esercizio della tipica attività riservata agli organi giudicanti (*narra mihi factum, dabo tibi ius*).

Nessun dubbio, infine, sulla rilevabilità d’ufficio della prospettata inammissibilità che, vertendo sulla (in)esistenza della *potestas iudicandi* dei giudici del CONI, non necessita, ovviamente, di un’apposita eccezione di parte.

L’individuazione dell’antinomia e il modo per superarla rendono paradossale l’esito di questa vicenda: il criterio gerarchico – lo stesso utilizzato dal Collegio di Garanzia dello Sport per censurare i provvedimenti impugnati (“Ebbene, la valutazione dei giudici endofederali non tiene conto, in generale, del sistema disegnato dal legislatore emergenziale e, in particolare, del criterio di gerarchia delle fonti”: cfr. p. 11 della decisione) –, se considerato *in limine litis*, avrebbe potuto condurre ad una declaratoria di inammissibilità del ricorso della SSC Napoli quanto meno nella parte volta a contestare l’irrogazione della sanzione della perdita della gara.

#### 4. La decisione finale

La pronuncia di quella che, con una certa enfasi e con espressione giornalistica, viene definita la Cassazione dello Sport, anche a voler prescindere dalla questione dell’inammissibilità, non è esente da censure.

La motivazione della decisione *de qua*, nelle scarse righe che la compongono, è sostanzialmente incentrata sulla circolare ministeriale del 18 giugno 2020 di cui viene offerta una lettura che desta qualche perplessità.

La detta circolare, con riguardo ai profili che qui vengono in rilievo, recita:

In particolare, l'operatore di sanità pubblica del Dipartimento di Prevenzione territorialmente competente:

- provvede, nei confronti dei contatti stretti, alla prescrizione della quarantena per 14 giorni successivi all'ultima esposizione, e informa il Medico di Medicina Generale o il Pediatra di Libera Scelta da cui il contatto è assistito anche ai fini dell'eventuale certificazione INPS (circolare INPS HERMES 25 febbraio 2020 0000716 del 25 febbraio 2020). In caso di necessità di certificazione ai fini INPS per l'assenza dal lavoro, procede a rilasciare una dichiarazione indirizzata all'INPS, al datore di lavoro e al medico di medicina generale o al pediatra di libera scelta in cui si dichiara che per motivi di sanità pubblica il contatto è stato posto in quarantena precauzionale, specificandone la data di inizio e fine;
- per quanto riguarda l'attività agonistica di squadra professionistica, nel caso in cui risulti positivo un giocatore ne dispone l'isolamento ed applica la quarantena dei componenti del gruppo squadra che hanno avuto contatti stretti con un caso confermato. Il Dipartimento di prevenzione può prevedere che, alla luce del citato parere del 12 giugno 2020 n. 88 del Comitato tecnico scientifico nominato con ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile n. 630 del 3 febbraio 2020, alla quarantena dei contatti stretti possa far seguito, per tutto il "gruppo squadra", l'esecuzione del test, con oneri a carico delle società sportive, per la ricerca dell'RNA virale, il giorno della gara programmata, successiva all'accertamento del caso confermato di soggetto Covid-19 positivo, in modo da ottenere i risultati dell'ultimo tampone entro 4 ore e consentire l'accesso allo stadio e la disputa della gara solo ai soggetti risultati negativi al test molecolare. Al termine della gara, i componenti del "gruppo squadra" devono riprendere il periodo di quarantena fino al termine previsto, sotto sorveglianza attiva quotidiana da parte dell'operatore di sanità pubblica del Dipartimento di Prevenzione territorialmente competente, fermi gli obblighi sanciti dalla circolare di questa direzione generale del 29 maggio 2020.

L'interpretazione fornita dai giudici del CONI è la seguente:

Come è dato osservare, la norma prevede una facoltà, concessa al Dipartimento di prevenzione, non un obbligo. Tale facoltà non è stata esercitata dal richiamato Dipartimento; anzi, quest'ultimo ha agito in modo del tutto opposto, esercitando la diversa prerogativa riconosciuta dalla legge. La quale, attraverso la Circolare richiamata, in specie al comma 6, prevede [...] Il Dipartimento di prevenzione ha applicato questa norma; avrebbe potuto in alternativa applicare il comma 7, ma non lo ha fatto.

Tralasciando l'approssimativa suddivisione in commi della più volte citata circolare (se proprio si vuole utilizzare questo criterio, i commi in totale sono sette e nel settimo rientrano entrambe le prescrizioni alle quali fa riferimento il Collegio perché la frase di apertura "In particolare, l'operatore di sanità pubblica del Dipartimento di Prevenzione territorialmente competente: [...]"), che si chiude con il segno di interpunzione dei due punti, è legata ad esse da due *bullet point*), a non persuadere è l'idea che le predette prescrizioni (cioè, per usare il metro del Collegio, quelle contenute nei commi 6 e 7) siano tra loro alternative, nel senso che il Dipartimento di Prevenzione, se non esercita la facoltà – prevista dal comma 7 – di far seguire alla quarantena dei contatti stretti l'esecuzione dei tamponi, applica la disciplina del comma 6. Una simile tesi, infatti, è confutabile con almeno tre argomenti:

a) le due disposizioni, per come sono strutturate, non appaiono affatto alternative in quanto quella racchiusa nel comma 7 attiene esclusivamente all'attività agonistica ("per quanto riguarda l'attività agonistica di squadra professionistica": questo l'*incipit*) e quindi l'una esclude l'altra;

b) la facoltà di disporre, dopo la quarantena dei contatti stretti, i *test* per la ricerca dell'RNA virale è solo una delle fasi in cui si articola la procedura specificamente prevista per l'attività agonistica ed il suo mancato esercizio non autorizza, per ciò stesso, a trattare quella fattispecie secondo le indicazioni di una norma che ha contenuto e destinatari diversi;

c) il Comitato Tecnico Scientifico – nel parere n. 88 del 12 giugno 2020, richiamato per ben due volte dalla circolare ministeriale, nel quale "valorizza la considerazione espressa nella nota ricevuta dalla Federazione Italiana Giuoco Calcio mirante a rendere maggiormente agevole lo svolgimento delle attività sportive delle Società di calcio professionistiche della Serie A" – ha, di fatto, tollerato l'individuazione di altre misure precauzionali compatibili con la peculiarità dell'attività agonistica.

Insomma, il significato attribuito alla circolare non è proprio in sintonia con il tenore letterale di essa, soprattutto se esaminata alla luce del microsistema normativo (pareri, protocolli, ecc.) creato *ad hoc* per facilitare lo

svolgimento delle attività e delle competizioni sportive del calcio professionistico. Ed allora si può immaginare che una lettura più lineare delle norme poste a base della pronunzia del Collegio di Garanzia dello Sport avrebbe potuto sortire una conclusione differente.

## 5. Il valore e la forza persuasiva del precedente

La persistenza della pandemia con l'impazzire delle varianti non ha risparmiato altre gare del campionato di serie A (Torino-Sassuolo, Lazio-Torino e Inter-Sassuolo) che, difatti, non sono state disputate a causa dei contagi di alcuni calciatori.

Sulla gestione di questi ulteriori casi ha giocato un ruolo fondamentale, come autorevole precedente al quale uniformarsi, la decisione del Collegio di Garanzia dello Sport di cui s'è detto poc'anzi.

Due (Torino-Sassuolo e Inter-Sassuolo) delle suddette gare sono state rinviate, con apposito comunicato della Lega Serie A, solo sulla base dei rispettivi provvedimenti delle autorità sanitarie territorialmente competenti. Inutile dire che se la Lega, contrariamente a quanto avvenuto per Juventus-Napoli, ha disposto il rinvio delle partite, non insistendo per farle disputare nelle date e negli orari prestabiliti, ciò è stato possibile grazie al suddetto precedente che, se non altro, rappresenta la bussola per orientare il comportamento di tutti gli attori coinvolti senza attendere i tempi della definizione dei giudizi sportivi che, pur con una scansione dei termini abbastanza concentrata, tuttavia non sono proprio celeri rispetto alle esigenze dei calendari, sempre più intasati, delle varie competizioni.

Sulla partita Lazio-Torino, invece, l'*iter* della giustizia sportiva si è compiuto in tutte le sue fasi e gradi. Il Giudice Sportivo, ovviamente, ha fatto buon uso del citato precedente del Collegio di Garanzia dello Sport e, di conseguenza, ha deliberato di "non applicare alla Soc. Torino le sanzioni previste dall'art. 53 NOIF per la mancata disputa della gara in oggetto, rimettendo alla Lega Serie A i provvedimenti organizzativi necessari relativi alla disputa della gara".

Lo schema della decisione è sostanzialmente identico a quello adottato nella pronunzia riguardante la partita non disputata tra la Juventus FC e la SSC Napoli. Sicché l'*incipit*, anche in questo caso, è costituito dalla precisa individuazione dell'oggetto della controversia (sussistenza dei motivi di forza maggiore *ex art. 55* delle NOIF al fine di non applicare le sanzioni della perdita della gara e della penalizzazione di un punto in classifica) restandone fuori, perché estranea all'ordinamento sportivo, la valutazione sulla legittimità degli atti posti in essere dalle autorità sanitarie e sulla loro eventuale disapplicazione; la parte centrale è dedicata ad una puntuale analisi dei provvedimenti emessi dall'ASL di Torino; la conclusione è riservata alla verifica dell'esistenza della forza maggiore (*rectius*: del *factum principis*) di cui è stata fornita, ancora una volta, un'interpretazione oggettiva.

La differenza è che qui, in considerazione "della portata prescrittiva [...] chiara ed inequivocabile, che non lascia dunque margini di dubbio, degli atti dell'Azienda sanitaria", sono stati ritenuti integrati gli estremi della "forza maggiore, così come descritta dalle norme federali". Quegli atti, nei quali il Giudice Sportivo ha ravvisato "un vero *factum principis*", hanno reso "oggettivamente impossibile, per causa esterna non imputabile al Torino F.C., il trasferimento del gruppo squadra individuato e la prestazione sportiva, pena il rischio di incorrere in sanzioni anche penali".

La Corte Sportiva d'Appello, con una motivazione basata sulla sovranità dell'ordinamento statale e sulla insindacabilità degli atti amministrativi da parte degli organi della giustizia sportiva, ha confermato il suddetto provvedimento e, da ultimo, il Collegio di Garanzia dello Sport ha respinto il ricorso presentato dalla S.S. Lazio.

In conclusione, sebbene vi siano evidenti ed oggettivi tratti di diversità tra questo caso e quello di Juventus-Napoli (le note ed i comunicati dell'autorità sanitaria torinese sono indiscutibili a differenza di quelli delle ASL napoletane che nella forma appaiono atti a formazione progressiva e nella sostanza mostrano pure una certa dose di ambiguità), il principio affermato dal più importante organo della giustizia sportiva, secondo cui i provvedimenti delle aziende sanitarie "sono atti amministrativi di fonte superiore rispetto alle norme federali, che cedono di fronte ai medesimi", da una parte, costituisce l'elemento in grado di conferire coerenza all'intero sistema nella difficile fase dell'emergenza epidemiologica e, dall'altra, si pone come fattore di deflazione del contenzioso, il cui esito, naturalmente, sarebbe scontato.