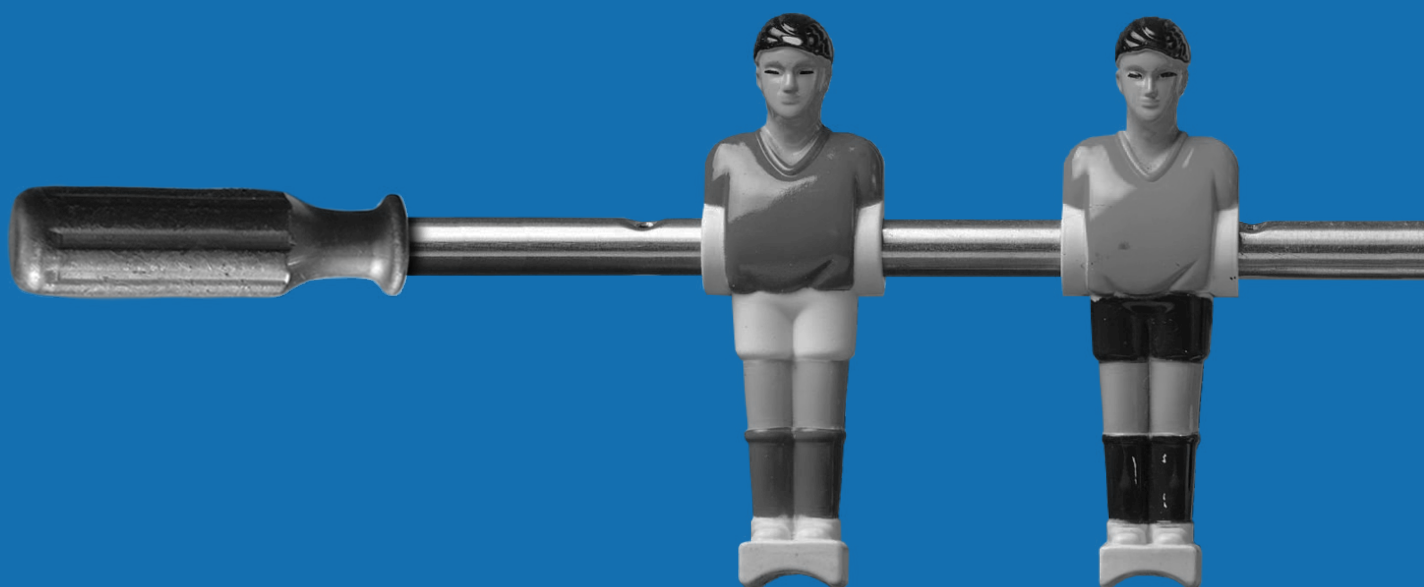


L'Ingegnere Italiano

385

SPORT



PAG 5 EDITORIALI

Ingegneria e sport:
un legame sempre più forte
di Angelo Domenico Perrini

Gli impianti sportivi:
la storia, l'etica, la filosofia
di Alberto Romagnoli

Gli impianti sportivi sono
il cuore pulsante di qualsiasi comunità
di Andrea Abodi

Infrastrutture vitali
per il futuro dello sport
di Giovanni Malagò

PAG 16 **Sezione scientifica**

*Sandro Catta
Gianluca Calvosa
Federico Orso
Roberto Pella*

PAG 36 **Storie di progetto**

*Davide Marazzi
Antonio Vecchi
Yasuo Watanabe
Tommaso Bevivino
Maurizio Costa
Carlo Ripanti
Ernesto Olmeda
Giovanni Giacobone
Luca Buzzoni*

PAG 78 **Focusing**

A CURA DI PPAW

La costruzione e l'ammmodernamento degli impianti sportivi

Quando una legge da sola non basta

DI FEDERICO ORSO
AVVOCATO ESPERTO IN DIRITTO DELLO SPORT

Diffusa è l'idea che la legge sia uno strumento di per sé in grado di risolvere i problemi. Qualunque bisogno venga in gioco, l'attenzione è d'istinto rivolta al legislatore, affinché approvi norme capaci di eliminare le disfunzioni e raggiungere il risultato sperato.

Molte sono le esternalità negative di tale convinzione: la proliferazione incontrollata delle regole e la complicazione del quadro normativo; le difficoltà di coordinamento tra i testi; i nomi sensazionalistici ('decreto-semplificazioni', 'decreto-crescita', 'legge-anti...', 'legge-salva...') e le attribuzioni di paternità ('decreto-Tizio', 'legge-Caio'), che sono spesso causa di ostruzionismi ideologici; non per ultimo, l'effetto boomerang sull'opinione pubblica, la quale, in un circolo vizioso che si autoalimenta, è indotta a credere che, se una legge non ha funzionato, allora non era buona e quindi ne serve un'altra, più severa, più chiara, più innovativa.

Tutto ciò è però, almeno in parte, il risultato di un'illusione ottica e il caso degli impianti sportivi ne è una dimostrazione. Nonostante infatti il nostro Paese, almeno a partire dall'approvazione del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38, sia dotato di una legge all'avanguardia, una serie di avversità finanziarie, politiche (perlopiù locali) e sociali l'hanno resa, all'atto pratico, inservibile e anzi ne hanno determinato talvolta una vera e propria disapplicazione.

UNA LEGGE CHE VIENE DA LONTANO

Innanzitutto, non è irrilevante notare che l'attuale normativa sugli impianti sportivi ha avuto una lunga gestazione. Una versione embrionale era infatti contenuta nei commi 304 e 305 della legge n. 147 del 2013, i quali, prima sono stati integrati e migliorati con gli artt. 62 del d.l.n. 50 del 2017 e 55-bis, comma 1, del d.l.n. 76 del 2020, poi unificati e riordinati nell'art. 4 del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38, in attuazione dell'art. 7 della l. n. 89 del 2020. Al testo in vigore, insomma, si è giunti all'esito di un lavoro di limatura protrattosi per circa un decennio, lungo tre legislature e su impulso di cinque esecutivi di orientamento politico diverso: è dunque una legge che viene da lontano, meditata e trasversalmente condivisa.

LA SEMPLIFICAZIONE DEL PROCEDIMENTO

Ciò che maggiormente va messo in evidenza è che il d.lgs. n. 38 del 2021 dà vita a un procedimento fortemente semplificato, scandito in due fasi, oltre a una eventuale terza.

La prima fase si apre con la presentazione all'amministrazione comunale territorialmente competente, da parte di chiunque vi abbia interesse, di un «documento di fattibilità delle alternative progettuali». Ricevuto tale documento, il sindaco indice una «conferenza dei servizi preliminare», alla quale partecipano tutte le amministrazioni territorialmente e funzionalmente competenti. La conferenza, in caso di valutazione

positiva, «dichiara [...] il pubblico interesse della proposta [...] indicando le condizioni necessarie per ottenere i successivi atti di assenso».

La seconda fase prende avvio quando il soggetto proponente, raccolte le indicazioni della conferenza preliminare, presenta alla medesima amministrazione comunale un «progetto di fattibilità tecnica ed economica».

Ricevuto il progetto, il sindaco indice una nuova conferenza dei servizi, stavolta decisoria, la quale, in caso di esito positivo e salva la possibilità di chiedere le ulteriori modifiche «strettamente necessarie», si conclude con una approvazione «finale», che «sostituisce ogni autorizzazione o permesso» e costituisce «dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera».

Infine, ma solo «in caso di interventi da realizzare su aree di proprietà pubblica o su impianti pubblici esistenti», il progetto approvato «è posto a base di procedura di affidamento». Alla gara «è invitato anche il soggetto proponente», il quale, qualora non risulti vincitore, può esercitare «il diritto di prelazione», purché si impegni ad accettare le «medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario».

L'ACCELERAZIONE DEI TERMINI

Particolare attenzione è prestata ai termini.

La prima fase può durare al massimo sessanta giorni. In particolare, la conferenza preliminare è indetta entro sette giorni dalla presentazione del documento di fattibilità, avviata entro il quindicesimo e conclusa nei successivi quarantacinque giorni.

La seconda fase, a sua volta, può durare al massimo sessanta giorni (o novanta se è coinvolta una regione): la conferenza dei servizi è indetta entro cinque giorni dalla presentazione del progetto; entro i successivi quindici e quarantacinque giorni le amministrazioni coinvolte devono, rispettivamente, far pervenire le proprie richieste di integrazione documentale o chiarimento e, a pena di inefficacia, le proprie determinazioni; ove vi siano eventuali dissensi motivati, è infine fatto salvo l'obbligo di indire una riunione in modalità sincrona finalizzata al loro superamento, senza però ulteriori dilazioni rispetto al termine complessivo.

Tale è l'importanza attribuita dalla legge ai termini di conclusione del procedimento che al soggetto proponente sono offerti alcuni rimedi per fronteggiare eventuali inerzie: se

la conferenza preliminare non è convocata, egli può interpellare il presidente di regione territorialmente competente, che la convoca entro quindici giorni; se a non essere convocata nei termini è la conferenza decisoria, il proponente può interpellare il Ministro per lo Sport, che vi provvede entro trenta giorni; se una delle due conferenze non è conclusa nei termini, potrà essere interpellato ancora una volta il Ministro per lo Sport, il quale, entro quindici giorni, intima al sindaco la conclusione dei lavori nei successivi trenta, decorsi i quali nomina un commissario ad acta.

LE OPPORTUNITÀ OFFERTE DALLA LEGGE

Alla semplificazione del procedimento e all'accelerazione dei termini si affiancano le enormi opportunità offerte ai soggetti proponenti. Innanzitutto, la legge prevede che

il documento di fattibilità possa «comprendere [...] la costruzione di immobili con destinazioni d'uso diverse da quella sportiva, che siano complementari o funzionali al finanziamento o alla fruibilità dell'impianto» (con la sola «esclusione della realizzazione di nuovi complessi di edilizia residenziale»). Si noti, peraltro, che ciò è possibile non soltanto «ai fini del raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa», ma anche (ed eventualmente anche soltanto) ai fini «della valorizzazione del territorio in termini sociali, occupazionali, economici, ambientali e di efficienza energetica».

In secondo luogo, è possibile «prevedere il pieno sfruttamento a fini commerciali, turistici, educativi e ricreativi di tutte le aree di pertinenza dell'impianto in tutti i giorni della settimana». In «caso di intervento su impianto preesistente da dismettere», ne è consentita la «demolizione» e la «ricostruzione», «anche con volumetria e sagoma diverse», purché sia rispettata la «disciplina urbanistica vigente». Ancora, «per assicurare il raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa, nonché al fine di assicurare adeguati livelli di bancabilità», il progetto può contemplare: a) «il riconoscimento di un prezzo»; b) «il rilascio

di garanzie»; c) «misure di sostegno da parte del comune o di altre amministrazioni o enti pubblici»; d) «la cessione del diritto di superficie o di usufrutto» «sull'impianto sportivo» o su «altri immobili» pubblici (di durata non superiore a quella necessaria al recupero degli investimenti e in ogni caso, rispettivamente, a novanta o trenta anni); e) «il trasferimento della proprietà» di immobili pubblici all'associazione o alla società sportiva utilizzatrice dell'impianto.

Non solo. Se la proposta è presentata dalla sola società utilizzatrice, il progetto può prevedere «la cessione [...] del diritto di superficie o [...] di usufrutto («per una durata fino a novantanove anni») sull'impianto sportivo o su altre aree di proprietà pubblica oppure addirittura può contemplarne «il trasferimento della proprietà». In tal caso, il canone di superficie o di usufrutto oppure il prezzo di vendita potrà essere negoziato «liberamente» dall'ente pubblico, che dovrà tener conto «dei costi e dei benefici dell'intervento» non solo «per l'associazione o società sportiva», ma anche «per la comunità territoriale di riferimento [...] in termini di crescita economica, integrazione sociale e riqualificazione urbanistica, nonché di efficienza energetica»; con la precisazione ulteriore che «i benefici dell'opera di riqualificazione o rigenerazione» possono comprendere «anche voci non suscettibili di immediata valutazione economico-patrimoniale», come per esempio «i vantaggi sociali diretti e indiretti [...] e l'importanza del radicamento dell'associazione o della società sportiva presso la comunità locale».

Nell'ipotesi di impianti pubblici omologati per una capienza superiore a 16.000 posti, il progetto può inoltre prevedere «che, a far tempo da cinque ore prima dell'inizio delle competizioni ufficiali e fino a tre ore dopo la loro conclusione, entro 300 metri dal perimetro dell'area riservata, l'occupazione di suolo pubblico per attività commerciali sia consentita solo all'associazione o alla società sportiva dilettantistica o professionistica utilizzatrice dell'impianto»; la misura è prevista anche per gli impianti omologati per una capienza compresa tra 5.000 e 16.000 posti, ma il perimetro è ridotto della metà e le «concessioni» esistenti restano «impregiudicate».

Si prevede poi che il provvedimento finale possa contemplare «la concessione di contributi pubblici e di altre forme di sostegno pubblico» oppure addirittura «specifiche esenzioni, deroghe o misure di favore [...] al prelievo tributario di competenza comunale». **Per di più, laddove l'impianto sia stato dichiarato di interesse culturale, il progetto potrà derogare ai vincoli,** «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» (così i commi 1-bis e 1-ter dell'art. 62 del d.l. n. 50 del 2017, gli unici non confluiti nel d.lgs. n. 38 del 2021). Infine, in caso di impianti sportivi con capienza inferiore a 500 posti al coperto o 2.000 allo scoperto, «è consentito destinare [...] in deroga agli strumenti urbanistici e ai regolamenti delle regioni e degli enti locali, fino a 200 metri quadrati della superficie utile ad attività di somministrazione di alimenti e bevande [...] e fino a 100 metri quadrati [...] al commercio di articoli e prodotti strettamente correlati alla disciplina sportiva praticata».

IL FAVOR PER L'AMMODERNAMENTO E LA COSTRUZIONE DI IMPIANTI SPORTIVI

Si tratta, insomma, di una buona legge, la cui unica pecca è semmai quella di essere sin troppo ottimistica nelle previsioni semplificatorie e liberale nell'impostazione.

Essa è ispirata da un inequivocabile favor per «l'ammodernamento e la costruzione di impianti sportivi» e dal duplice obiettivo di assicurare, per un verso, la «sicurezza» di «fruitori» e «spettatori», per l'altro, l'adeguamento degli impianti alle «esigenze funzionali», anche al costo di sacrificare altri interessi in gioco: la legge permette, per esempio, l'avvicinamento e la copertura degli spalti negli stadi di calcio, l'ampliamento dello spazio tra le gradinate, la realizzazione di servizi igienici in numero e qualità adeguati all'affluenza etc.

Perché allora il sistema sportivo italiano non riesce a colmare il gap infrastrutturale con i maggiori partner europei (e non solo con questi)? La risposta sta in ciò che si diceva in apertura: la legge non può tutto; è solo un ingrediente e forse neppure il più importante.

Luca Buzzoni

È Associate Director di Arup Italia e responsabile tecnico del progetto di riqualificazione dello Stadio di Firenze. Ha maturato una lunga esperienza nelle sedi di Milano, Londra, Madrid e Amsterdam e ha guidato la progettazione ingegneristica di interventi come il Bosco Verticale, la Torre Allianz e la nuova Arena olimpica a Milano e la riqualificazione delle Procuratie Vecchie a Venezia.

Gianluca Calvosa

Ingegnere che opera da oltre 15 anni come imprenditore nei settori della consulenza economico-finanziaria (OpenEconomics e Standard Football) e dell'editoria (Gruppo editoriale formiche). In passato ha operato come manager, prevalentemente nel comparto delle telecomunicazioni (Telecom Italia e Nec). Con OpenEconomics (di cui è fondatore e managing director) si occupa di affiancare grandi imprese italiane ed estere nella pianificazione delle strategie di transizione e nell'acquisizione di provvista da fonti pubbliche per il cofinanziamento degli investimenti climate-related. Con Standard Football (di cui è fondatore e amministratore delegato) supporta in esclusiva la Fifa e le sue 211 Member Association sia per la valutazione d'impatto macroeconomico del comparto industriale calcistico, sia per le attività di asset pricing delle società sportive e degli atleti.

gli autori
di questo numero

Sandro Catta

Nato a Cagliari nel '73, è ingegnere civile edile, master in progettazione degli impianti sportivi. Libero professionista, dal 1998 dirige uno studio professionale orientato prevalentemente alle opere pubbliche e alle fonti energetiche rinnovabili. Ha fatto parte di diverse Commissioni Edilizie Comunali e ricoperto l'incarico di Energy Manager per i Comuni di Cagliari, Carloforte e Elmas. Certificato Certing in Ecoprogettazione, BIM Specialist MEP, Energy Manager ed esperto in acustica ambientale. Ha ricoperto per due mandati il ruolo di Presidente dell'Ordine degli Ingegneri di Cagliari, già Presidente della relativa Fondazione. Consigliere del CNI ha le deleghe al BIM e ai lavori pubblici.

Giovanni Giacobone

Architetto, Ph.D. in disegno industriale, professore a contratto presso la Scuola del Design del Politecnico di Milano. Managing Partner di Sportium, società specializzata nell'ideazione, progettazione e realizzazione di infrastrutture sportive moderne, con la quale ha sviluppato importanti progetti, tra i quali il "Nuovo Stadio di Cagliari" per Cagliari Calcio, il "Nuovo Stadio di Milano" per Ac Milan e FcInter, il "Piano Operativo per lo Sviluppo Innovativo Strategico delle Infrastrutture Sportive" per Lega Pro. Da oltre 30 anni opera nei diversi campi della progettazione architettonica e del disegno industriale, svolgendo inoltre attività didattica, di ricerca e divulgativa, e partecipando a numerosi convegni a livello nazionale e internazionale in qualità di relatore.

Davide Marazzi

Laureato in Architettura con Lode al Politecnico di Milano, presso la stessa Università consegue un Master di specializzazione di II° livello in Progettazione, Costruzione e Gestione delle Infrastrutture Sportive. È titolare dello studio Marazzi Architetti con sede a Parma.

Federico Orso

Avvocato e professore a contratto di diritto amministrativo all'Università di Firenze. È responsabile organizzativo del Corso di perfezionamento in "Sports Law. Key Issues in American and Italian Law" realizzato in collaborazione con la School of Law di Miami ed è membro della Commissione di Vigilanza sulle Società di calcio femminile della Figc. È stato consulente giuridico del ministro per lo Sport, della Lega di Serie A, della Fondazione Milano-Cortina 2026 e di un gruppo parlamentare alla Camera dei deputati. Ha assistito numerosi parlamentari nella redazione di testi normativi in materia di sport.

Roberto Pella

Sindaco di Valdengo e Vicepresidente vicario Anci con delega a salute, sport e politiche giovanili. Membro del Comitato delle Regioni dell'Ue, deputato alla Camera dal 2018. Ha sviluppato l'attività europea nell'ambito delle stesse deleghe assegnate in Anci (Salute e Benessere, Sport e Politiche Giovanili), dal 2015 anche come presidente della Confederazione europea dei Piccoli Comuni. Il suo parere "La nuova dimensione dello sport" (2011) ha contribuito ad avviare il progetto "Erasmus+ Sport". Più recentemente, i pareri "Salute nelle Città: bene comune" e "Inserire lo sport nell'Agenda dell'Ue post 2020", hanno visto l'approvazione unanime dei membri del Comitato delle Regioni riuniti in seduta plenaria.