ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

DOTTORATO DI RICERCA IN

SPORT, SALUTE E BENESSERE

Ciclo 38

Settore Concorsuale: 12/D1 - DIRITTO AMMINISTRATIVO

Settore Scientifico Disciplinare: IUS/09 - ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO

ANALISI DELLA NUOVA DISCIPLINA DELL'IMPIANTISTICA SPORTIVA: PNRR, FINANZA SOSTENIBILE E REGOLAZIONE PUBBLICA

Presentata da: Angelo Francini

Coordinatrice Dottorato
Prof.ssa Laura Bragonzoni

Supervisore
Prof. Carlo Bottari

Co-supervisore
Prof. Federico Laus

Esame finale anno 2026

“Finanziato dall’Unione europea- Next Generation EU, Missione 4, Componente 2, Investimento 3.3 (D.M. 117/2023) CUP J33C22001580009”.

INDICE

CAPITOLO I

LA RIFORMA COSTITUZIONALE DELL'ART. 33: IL RICONOSCIMENTO DELLE DIMENSIONI ASSIOLOGICHE DELL'ATTIVITÀ SPORTIVA.

1. Osservazioni introduttive. 6

2. Ordinamento sportivo, governance, autonomia e rapporti con l'ordinamento statale. 10

3. Sport e inclusione sociale: tra disciplina eurounitaria ed internazionale. 15

4. L'attività sportiva e "l'ingresso" in Costituzione. 21

4.1. Le proposte di riforma. 22

4.2. La legge cost. n. 1/2023 e l'introduzione del settimo e ultimo comma dell'art. 33. 25

5. Lo sport negli statuti e nella normativa regionale italiana. 30

6. Lo stato, precario, dell'impiantistica sportiva in Italia. 46

6.1. Il Censimento Nazionale degli Impianti Sportivi: uno strumento di pianificazione amministrativa. 48

CAPITOLO II

LA REGOLAZIONE PUBBLICA A SOSTEGNO DELLO SPORT IN RISPOSTA ALLA CRISI PANDEMICA. IL NUOVO INTERVENTO PUBBLICO NELL'ECONOMIA.

1. L'impatto della pandemia da Covid-19 sul settore sportivo: effetti economico-sociali e prime azioni eurounitarie di contrasto. 52

2. La regolazione pubblica per il contrasto degli effetti del Covid-19 nel settore sportivo italiano. 61

3. La crisi pandemica e il ritorno dell'intervento pubblico in economia. 68

4. Ripartire dagli investimenti: il Piano Next Generation EU nella prospettiva di una ripresa Europea collettiva e solidale. 74

5. Lo sport nel prisma del PNRR Italiano: un fil rouge fra riqualificazione urbana, istruzione e inclusione sociale. 79

CAPITOLO III

LA REGOLAZIONE GIURIDICA DEL MERCATO DELLA FINANZA SOSTENIBILE: L'IMPIANTISTICA SPORTIVA E LA COMPLEMENTARIETÀ DEL FINANZIAMENTO PUBBLICO E PRIVATO PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE.

1. Brevi osservazioni introduttive. 87

2. Rigenerazione urbana, Nuovo Bauhaus europeo e sport urbanism. Dalla Carta di Toronto alla Twin transition: nuove sfide in tema di benessere collettivo. 89

3. L'intervento pubblico a favore dell'ambiente: il princìpio dello sviluppo sostenibile nelle politiche europee verso un'economia più verde e resiliente. . 94

4. Sports, Cultural and Recreative District. L'impianto sportivo come impresa in grado di generare ricadute sociali e ritorni economici, diretti e indiretti. ... 100

5. La finanza sostenibile: dalla definizione della Tassonomia europea all'obiettivo di realizzare un mercato virtuoso e sostenibile per capitali pubblici e privati. 102

6. Regolare il mercato dei Social Impact Bond. Una complessa operazione di partenariato pubblico-privato tra opportunità e criticità operative. 107

7. Sport, mercato finanziario e impatto sociale dell'impiantistica sportiva: la necessaria introduzione di un framework normativo per incentivare e disciplinare gli investimenti privati. 111

8. Finanza sostenibile e finanza partecipativa: nuove prospettive per il settore sportivo italiano. 116

9. La regolamentazione giuridica europea dell'equity e lending crowdfunding. 123

10. Reward, donation e civic crowdfunding: nuovi strumenti per finanziare l'impiantistica sportiva e incentivare la partecipazione attiva dei cittadini. ... 131

11. Superare il paradigma denaro-tempo-denaro e individuare nuove forme di collaborazione pubblico privato nella rigenerazione dell'impiantistica sportiva. 136

CAPITOLO IV

IL MERCATO TRA CONCORRENZA E DISCIPLINA PUBBLICISTICA. IL PRINCIPIO DI ACCESSO AL MERCATO NEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI: L'IMPIANTISTICA SPORTIVA E IL CONTRATTO DI CONCESSIONE.

1. Il ruolo del mercato e della concorrenza per il progresso del benessere collettivo degli appartenenti alla comunità. 138

2. L'ordinamento sportivo e l'affidamento dell'impiantistica sportiva come servizio pubblico. Un'attività economica funzionalmente diretta alla soddisfazione di bisogni collettivi. 145

3. Il complesso intreccio normativo per la gestione degli impianti sportivi. .. 148

4. Diritto dei contratti pubblici e princìpio eurounitario della concorrenza per la realizzazione del mercato comune. 152

5. Il D.lgs. n. 36 del 2023. Il nuovo Codice dei contratti pubblici: legiferare per princìpi. 157

6. Il princìpio di accesso al mercato e il ruolo della concorrenza nella contrattualistica pubblica. 165

7. Il nuovo Codice dei contratti pubblici e il contratto di concessione di servizi per l'affidamento degli impianti sportivi. 169

CAPITOLO V

MERCATO E PROJECT FINANCING: L'AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DI LAVORI O SERVIZI PER RIGENERARE L'IMPIANTISTICA SPORTIVA.

1. Il Partenariato Pubblico Privato: una fenomenologia di forme collaborative tra soggetti pubblici e privati, finalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico. 177

2. Opere calde, fredde e tiepide. L'allocazione del rischio operativo come elementi cardine del PPP. 187

3. La finanza di progetto per realizzazione e ammodernamento di impianti sportivi nel Decreto legislative 28 febbraio 2021 n. 38. 190

4. Il D.lgs. n. 38/2021 e nuovo Codice dei contratti pubblici: un framework normativo orientato al risultato. 198

5. La finanza di progetto: uno strumento ancora sottovalutato tra nuove opportunità e l'occasione offerta dal D. lgs. n. 38 per coinvolgere il settore dello sport dilettantistico. 203

CAPITOLO VI

IL RUOLO DEGLI ENTI SPORTIVI DILETTANTISTICI NELLA GESTIONE DEGLI IMPIANTI SPORTIVI.

1. La qualifica di "operatore economico" come requisito per la partecipazione alle gare pubbliche. 208

2. La gestione degli impianti sportivi e le modalità di selezione del gestore: dalla l. n. 86/2019 all'art. 5 del d. lgs. n. 38/2021. 213

3. Le difficoltà interpretative per l'affidamento diretto degli impianti sportivi. 219

4. Concorrenza e sussidiarietà nella gestione degli impianti sportivi: una lettura tra diritto ed equilibri sociali. 222

CAPITOLO VII

OLTRE IL MERCATO: I RAPPORTI COLLABORATIVI TRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E TERZO SETTORE. LE REALTÀ SPORTIVE DILETTANTISTICHE TRA RIFORMA DELLO SPORT E DEL TERZO SETTORE.

1. Servizi d'interesse generale tra mercato e limiti alla concorrenza.....226

2. Il princìpio di sussidiarietà nella sua accezione "economica": la ridefinizione dei rapporti tra Stato e mercato. 234

3. Pluralismo sociale, cittadinanza attiva e Codice del Terzo Settore: l'esplicitazione del princìpio di sussidiarietà orizzontale. 239

4. La categoria normativa degli "Enti del Terzo Settore" e lo sport dilettantistico. 242

5. Accedere al Registro unico nazionale del Terzo Settore: un'opportunità per le ASD?. 249

6. Il doppio regime dei rapporti tra Pubblica Amministrazione ed Enti del Terzo Settore dopo l'entrata in vigore del Codice del Terzo Settore. 253

6.1. L'evoluzione del rapporto tra Codice del Terzo Settore e Codice dei contratti pubblici. 259

6.2. Gli istituti collaborativi: la co-programmazione. 261

6.3. La co-progettazione.....262

6.4. Convenzioni con APS e OdV e l'interpretazione giurisprudenziale della stipulazione a condizione che siano "più favorevoli rispetto al mercato". 265

7. La declinazione regionale degli istituti collaborativi del Codice del Terzo Settore. 267

8. La compatibilità con tutte le destinazioni d'uso per i locali individuate dagli ETS ai fini dello svolgimento delle proprie attività istituzionali. 272

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE: LA NECESSARIA COMPLEMENTARIETÀ DEL RAPPORTO TRA L'INTERVENTO PUBBLICO E IL MERCATO CON GLI INVESTITORI PRIVATI 278

BIBLIOGRAFIA.....290

CAPITOLO I

LA RIFORMA COSTITUZIONALE DELL'ART. 33: IL RICONOSCIMENTO DELLE DIMENSIONI ASSIOLOGICHE DELL'ATTIVITÀ SPORTIVA.

1. *Osservazioni introduttive.* 2. *Ordinamento sportivo, governance, autonomia e rapporti con l'ordinamento statale*. 3. *Sport e inclusione sociale: tra disciplina eurounitaria ed internazionale*. 4. *L'attività sportiva e "l'ingresso" in Costituzione*. 4.1. *Le proposte di riforma*. 4.2. *La legge cost. n. 1/2023 e l'introduzione del settimo e ultimo comma dell'art. 33*. 5. *Lo sport negli statuti e nella normativa regionale italiana.* 6. *Lo stato, precario, dell'impiantistica sportiva in Italia*. 6.1. *Il Censimento Nazionale degli Impianti Sportivi: uno strumento di pianificazione amministrativa*.

1 *Osservazioni introduttive.*

Da tempo lo sport e gli eventi sportivi hanno oltrepassato i confini della sola dimensione ludica che, in prima battuta, colpisce l'immaginario dell'appassionato e del tifoso in ragione della funzione propulsiva che svolgono, e che sempre più possono esercitare, tanto per la crescita economica, interessando e generando una vera e propria industria di rilevante importanza[1], sia in Italia e in Europa che nel mondo[2], quanto per la coesione sociale.

[1] M. R. De Ritiis, *Diritto ed economia delle imprese sportive*, in G. Cassano, A. Catricalà (a cura di), *Diritto dello sport*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2020, p. 18.

[2] In tema, si rimanda a OECD, *Leveraging culture, sports and business events for local development: International lessons for the U.S.*, 2024, p. 2, ove si specifica come "*Large-scale culture, sports and business events can create jobs, support local businesses, raise the profile of places and improve the health and wellbeing of citizens. If planned and organized well, culture, sports, and business events can have a positive and long-lasting impact on local communities and can play an important role in economic development. They can be a catalyst for policy change and can accelerate investment in infrastructure, as well as playing an important role in city and place branding strategies. Consequently, there is continued interest in*

Il riconoscimento anche delle finalità di ordine non competitivo, bensì educativo[3], ricreativo e di prevenzione sanitaria, infatti, qualifica la pratica sportiva come efficace strumento di aggregazione e di inclusione sociale[4].

Secondo dati ISTAT, "*nel 2024 sono più di 21 milioni 500mila le persone di 3 anni e più che nel nostro Paese praticano uno o più sport* […] *(il 37,5% della popolazione di 3 anni e più). Tra questi il 28,7% pratica uno sport con continuità e l'8,7% saltuariamente*"[5]. L'elevato numero di persone che praticano uno o più sport nel tempo libero, evidenzia anche come il settore sportivo rivesta un ruolo importante nell'economia nazionale.

D'altro canto, lo sport e l'industria sportiva interessano, ormai, una "*pluralità di settori che va ben oltre quello dell'organizzazione dei singoli eventi sportivi. Da un lato, troviamo il comparto che comprende le società del settore dei media, delle scommesse sportive e dei servizi collegati alla fruizione degli eventi sportivi (trasporti, hospitality, ristorazione, shopping); dall'altro lato, invece, il comparto che comprende i produttori di abbigliamento, attrezzature e veicoli*

---

incorporating events into economic development plans at national, regional and local levels".

[3] In tal senso, il richiamo è agli studi di L. Grion, *Quando vincere non è tutto. Il potenziale educativo dello sport*, in *Aggiornamenti sociali*, 2016, p. 757 ss., ove l'A. specifica come "*dallo sport possiamo imparare il senso della giustizia e il valore dell'onestà. Fair play–gioco corretto, gioco leale –non significa solo 'stare alle regole', ma capirne il senso: è nelle regole e grazie alle regole che si dischiude lo spazio del gioco, entro il quale mettiamo liberamente alla prova le nostre migliori capacità. Le (buone) regole sono infatti un veicolo di libertà, perché ci mettono nelle condizioni di conseguire ciò che più amiamo. Essere liberi, e questo vale per l'atleta, per l'uomo e per il cittadino, non significa sciogliere i legami che ci stringono agli altri, ma riconoscere e rinsaldare i vincoli buoni. Questo è ciò che gustiamo quando cogliamo il valore del 'gioco di squadra': qualcosa in più rispetto alla necessità di attenersi al regolamento*", p. 762.

[4] Recentemente, G. Di Rosa, *Sport, diritto e inclusione sociale*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, n. 3/2024 e E. Battelli, *Il riconoscimento del valore educativo e sociale dell'attività sportiva in Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2024.

[5] ISTAT, *La pratica sportiva in Italia*, 30 giugno 2025, p. 2.

sportivi"[6] e, inoltre, non può essere trascurato il crescente interesse economico nei confronti del settore sportivo, che talvolta può manifestarsi in forme speculative[7].

Infatti, "*non si può ignorare l'interesse che sempre più l'attività economica mostra verso il settore sportivo. Molti privati investono nello sport e nel turismo sportivo: alcuni per passione, altri con scopi speculativi. L'interesse economico per il settore sportivo non è di per sé negativo, purché non si contamini quell'etica dello sport che conforma l'ordinamento sportivo. Ciò implicherebbe che chi investe nello sport debba accettarne le regole e i rischi, e non pretendere di stravolgere l'attività sportiva stessa per garantirsi un profitto*"[8].

In tale contesto, si collocano due paradigmi giuridici distinti — la *lex mercatoria* e i diritti umani — tra i quali il diritto sportivo si trova a mediare[9]. Il rischio, come dimostrato dai Mondiali di calcio del 2022 in Qatar[10], è quello di subordinare i diritti fondamentali dell'uomo alle logiche economiche, nonostante essi siano più aderenti ai princìpi originari dell'ordinamento sportivo[11]. Anche "*la World Cup rientra nei c.d. Mega-sports events (MSE), eventi sportivi di grossa portata che possono avere un impatto negativo sui diritti umani. La correlazione tra*

---

[6] S. Bastianon, *Lo Sport in Europa tra regole di concorrenza e politica industriale*, in *Eurojus*, Numero Speciale 3 aprile 2023, p. 130.

[7] Cfr. J. Esquirol, *Le strategie intellettuali dell'analisi critica*, in *Riv. crit. dir. priv*., n. 2/2021, p. 187 ss. In tema anche R. Prelati, *L'etica del fenomeno sportivo*, in A. Donati, A. Sassi (a cura di), *Studi in onore di Antonio Palazzo. Diritto Privato*, 1, Torino, UTET, 2009, p. 509 ss.

[8] M. Di Masi, *Dall'etica alla costituzionalizzazione dello sport. Brevi note sulla riforma dell'articolo 33 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 22/2023, p. 126.

[9] M. F. Serra, *Lex sportiva e lex mercatoria: un confronto*, in *Nomos*, n. 2/2020, che sottolinea come *lex mercatoria* e *lex sportiva* condividano il duplice elemento di essere sia un insieme di regole che un metodo di giudizio arbitrale.

[10] In dottrina, il rinvio è a A. M. Gallo, *L'organizzazione dei mondiali di calcio "Qatar 2022" alla luce di alcuni obblighi di diritto internazionale,* in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2/2024.

[11] F. Martines, *Diritto internazionale e sport*, in S. D'Ascola (a cura di), *Diritto dello sport. Percorsi interdisciplinari*, Pisa, Pacini Giuridica, 2025, p. 4.

MSE e violazione dei diritti umani sussiste anche quando l'organizzazione dell'evento sportivo non violi direttamente, ma faciliti la violazione dei diritti umani, e quindi anche quando viene organizzato in un contesto già caratterizzato da pregresse e note violazioni dei predetti diritti"[12] e, nel caso specifico dei Mondiali del 2022, "*alcune organizzazioni non governative, come Amnesty International e Human Rights Watch, hanno denunciato la violazione di numerosi diritti umani da parte del Qatar nei confronti dei lavoratori che hanno partecipato all'allestimento del campionato calcistico*"[13].

Sebbene l'evoluzione del diritto sportivo, dalla sentenza Bosman[14] al mercato dei diritti audiovisivi[15], fino

[12] A. M. Gallo, *op. ult. cit*., p. 489.

[13] A. M. Gallo, op. ult. cit., p. 507. In tema, anche D. Heerdt, *Addressing human rights abuses at mega-sporting events – A shared responsibility in theory and practice*, in *Frontiers in Sports and Act Living*, n. 4/2022; L. Amis, *Mega-Sporting Events and Human Rights – A Time for More Teamwork?*, in *Business and Human Rights Journal*, n. 1/2017; W. Rook, D. Heerdt (eds), *The Routledge Handbook of Mega-Sporting Events and Human Rights*, Taylor & Francis Group, Abingdon-New York, 2024.

[14] Con la sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, la Corte di giustizia si pronunciò sul noto caso Bosman, affermando come alcune normative tecniche delle federazioni non siano compatibili con l'art. 48 del Trattato C.E., in *Foro it*., 1996, 1, p. 13. In dottrina, pur risalente nel tempo, il rinvio è a E. Adobati, *Il Trattato di Roma si applica anche alle attività sportive: l'incidenza della sentenza Bosman sulla disciplina delle attività calcistiche*, in *Diritto del commercio internazionale*, n. 2-3/1996; G. Vidiri, *Il "Caso Bosman" e la circolazione dei calciatori professionisti nell'ambito della Comunità europea*, in *Il Foro italiano*, n. 1/1996.

[15] N. Giocoli, *Competizione sul campo e competizione economiche: regole e incentivi*, in S. D'Ascola (a cura di), *Diritto dello sport. Percorsi interdisciplinari*, Pisa, Pacini Giuridica, 2025, p. 100, ove l'A. specifica come il "*mercato dei diritti a trasmettere in televisione (più recentemente, anche in streaming) gli eventi sportivi è uno degli argomenti più popolari dell'economia dello sport. Le somme coinvolte sono in effetti ingenti. Per fare solo qualche esempio, i diritti tv sulla Premier League inglese per il triennio 2022-2025 sono pari a 5 miliardi di sterline, quelli sulla UEFA Champions League ammontano a circa 2,5 miliardi di euro l'anno, quelli sulla nostra Serie A per il prossimo quinquennio valgono circa 4,5 miliardi, quelli sui Giochi Olimpici per il periodo 2021-2032 sono stati ceduti dal CIO alle tv americane per quasi 8 miliardi di dollari. Si tratta di cifre enormi che però impallidiscono di fronte al valore dei diritti tv per la NFL, pari a più di 10 miliardi di dollari all'anno per il prossimo decennio*" e G. M. Riccio, *Sport e Diritti televisivi*, in G. Nicolella (a cura di), *Diritto dello sport: ordinamento, giustizia e previdenza*, Milano, Altalex, 2014.

all'affermazione degli *eSport*[16], sembri indicare una direzione neoliberale[17], orientata alla proprietà e alla concorrenza, alla luce delle numerose esternalità positive che genera — *in primis*, in termini di salute collettiva e di risparmio per i sistemi sanitari nazionali — lo sport può comunque rappresentare un alleato strategico nella costruzione di un'economia sociale e sostenibile, secondo quanto auspicato dalle Nazioni Unite e dall'Unione Europea[18], come si avrà modi di approfondire nel prosieguo della trattazione.

2. *Ordinamento sportivo, governance, autonomia e rapporti con l'ordinamento statale.*

Premettendo che il concetto di ordinamento giuridico si sovrappone (e coincide) con il concetto di società si richiama il brocardo "*Ubi societas, ibi ius; ubi ius, ibi societas*" e che è dato ormai come assodato "*che si ha ordinamento giuridico ogni qualvolta in un dato sistema sia dato riscontrare i tre elementi della plurisoggettività, della normazione e dell'organizzazione, al contrario non risulta possibile definire una volta per tutte con certezza quali siano i rapporti tra i diversi sistemi che*

[16] Vastissima la dottrina in merito, recentemente, si rimanda al numero monografico "*2 straordinario*"/2025 della rivista *Il Nuovo Diritto delle Società* e specificamente a A. Lepore, *La nuova frontiera degli "e-sport": i "Non Fungible Token" nel gaming*; A. Rota, A. Donini, *Gioco o lavoro: la rilevanza giuslavoristica degli e-sport*; Carmen Di Carluccio, *Game on: lavoro e inclusione negli e-sport*; C. Ghionni, *Contratti di sponsorizzazione negli e-sport: una prospettiva privatistica*; M. L. Micucci, *Organizzazione del torneo ed erogazione del premio negli e-sport*; D. Perrone, *"Apex predators": e-sport e adescamento minorile, ovvero di quando gli orchi sono reali*; S. Baldetti, *Regolamentazione interculturale del "gaming" e degli e-sport tra globale e glocale*.

[17] Sull'influenza del neoliberismo sul diritto contemporaneo cfr. C. Salvi, *Capitalismo e diritto civile,* Bologna, il Mulino, 2015, p. 157 ss.; F. Denozza, *Spettri del mitico "ordo": diritto e mercato nel neoliberalismo*, in *Moneta e Credito*, n. 72/2019, pp. 327-348. In generale si veda P. Dardot, C. Laval, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, Roma, DeriveApprodi, 2013.

[18] Conclusioni del Consiglio europeo del 9 aprile 2019 intitolate *Verso un'Unione sempre più sostenibile entro il 2030*.

presentino tali caratteristiche"[19] ovvero tra l'ordinamento giuridico statale e gli altri settoriali, incluso quello sportivo.

È dato per certo, che ogni "*ordinamento giuridico è infatti dotato di un proprio sistema normativo autonomo, che incontra un limite nel necessario rispetto delle norme dell'ordinamento statale, le quali si pongono, rispetto alle altre, in posizione di supremazia*"[20] e controllo, così come avviene per ogni settore dell'economia.

Per quanto riguarda l'ordinamento sportivo, elemento cardine risulta essere la sua autonomia[21], che non può essere compressa se non in presenza di conflitti con diritti soggettivi o princìpi costituzionali, da valutarsi caso per caso. Ciò vale anche per il vincolo di giustizia sportiva, che può essere disapplicato qualora incida su situazioni giuridiche indisponibili, come nel caso della materia penale[22].

---

[19] L. Azzena, *Sport e diritto amministrativo*, in S. D'Ascola (a cura di), *Diritto dello sport. Percorsi interdisciplinari*, PaciniGiuridica, Pisa, 2025, p. 117.

[20] *Ibidem*.

[21] M. S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport*., n. 1-2/1949, p. 10; W. Cesarini Sforza, *Diritto del lavoro e diritto sportivo*, in *Riv. dir. sport*., n. 1-2/1970, pp. 35-45 (vers. originale pubblicata in *Dir. lav*., n. 7-8/1951, p. 264 ss.).; M. S. Giannini, "*Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*", in *Riv. trim. dir. pubbl*., n. 3/1996, p. 671 in cui si legge che "*il mondo sportivo si sia dato ormai un proprio diritto costituisce opinione recepita e consolidata nei maggiori Paesi europei e americani. Molto meno si parla, invece, di un ordinamento giuridico sportivo. Ma avendo presente le teorizzazioni che sono state fatte sugli ordinamenti giuridici, neanche ciò appare più contestabile: degli ordinamenti giuridici, infatti, tale mondo possiede gli elementi costitutivi tipici*". Tra gli altri si rinvia a: P. Sandulli *Autonomia e indipendenza della giustizia sportiva: limiti alla tutela da essa apprestata*, in *Rivista di Diritto sportivo*, n. 2/2024; I. Marani Toro, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, Giuffrè, 1977; L. Di Nella, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1999; R. Morzenti Pellegrini, *L'evoluzione dei rapporti fra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, Giuffrè, 2007; G. Manfredi, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm*., n. 3/2012, pp. 299-327.

[22] In tema, il rinvio è a: G. Camera, *Diritto Penale Sportivo*, in G. Nicolella (a cura di), *Diritto dello sport: ordinamento, giustizia e previdenza*, Milano, Altalex, 2014, p. 287 e ss.

Oggi è possibile definire l'ordinamento sportivo come quel fenomeno che "*indipendentemente dal suo inserimento nell'ordinamento statale, si presenta come organizzazione a base plurisoggettiva per il conseguimento di un interesse generale. È un complesso organizzato di persone che si struttura in organi cui è demandato il potere-dovere, ciascuno nella sua sfera di competenza, di svolgere l'attività disciplinatrice, sia concreta che astratta, per il conseguimento dell'interesse generale*"[23]

Sul punto, la Corte costituzionale ha offerto chiarimenti, seppur non esaustivi, in alcune pronunce. In particolare, nella sentenza n. 160 del 2019[24], afferma che i rapporti tra l'ordinamento statale e quello sportivo devono essere regolati tenendo conto dell'autonomia di quest'ultimo e delle previsioni costituzionali che la sorreggono, nello specifico di quelle contenute negli articoli 2 e 18 della Costituzione che tutelano i diritti dell'individuo nelle formazioni sociali e la libertà di associazione "*dato che non può porsi in dubbio che le associazioni sportive siano tra le più diffuse 'formazioni sociali dove* [l'uomo] *svolge la sua personalità' e che debba essere riconosciuto a tutti il diritto di associarsi liberamente per finalità sportive*"[25].

Da tale pronuncia emerge la necessità di individuare le disposizioni costituzionali da cui possa derivarsi il diritto allo sport. Oltre agli articoli 2 e 18, si possono richiamare gli articoli 3, 13, 30, nonché l'articolo 32 sul diritto alla salute, considerando lo sport come strumento di benessere fisico, e l'articolo 33 sul diritto all'istruzione, in quanto lo sport può e

[23] Cass. Civ., sez. III, 11 febbraio 1978, n. 625.
[24] Corte cost., 25 giugno 2019, n. 160, in *Guida al dir*., 2019, p. 78 ss.
[25] Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 49, in *Giust. civ*., 2012, p. 2519 ss., con nota di G. Santagada.

deve integrare la formazione scolastica secondo il princìpio *mens sana in corpore sano*[26].

Inoltre, "*vi sono ancora altri valori costituzionali interessati dal fenomeno sportivo (GRAGNANI, 2020): si pensi alle attività professionali e imprenditoriali che in tale ambito si esercitano, rilevanti ai sensi della tutela costituzionale del lavoro (art. 4 Cost.) e della libertà di impresa (art. 41 Cost.); si pensi agli interessi economici coinvolti, il cui rilievo è anche costituzionale in virtù della tutela del risparmio (art. 44 Cost.) che impone il corretto andamento dei mercati finanziari, e più in generale la sana e sostenibile dimensione economica (che viene in considerazione specie laddove le società sportive siano, come sempre più frequentemente accade nell'ambito degli sport più 'ricchi', quali il calcio, addirittura quotate in borsa)*"[27].

Le interazioni tra ordinamenti statale e sportivo, si riflettono, oltre che sull'aspetto normativo anche nei riguardi dell'organizzazione. In detta prospettiva l'ordinamento sportivo può dirsi autonomo solo in parte rispetto a quello statale,

come si vedrà nella disamina dei due principali enti di governo dello sport del nostro Paese, ovvero CONI e Sport e Salute S.p.A.

Il CONI (Comitato Olimpico Nazionale Italiano), ente pubblico[28], istituito con la l. n. 426/1942, "*per la sua particolare natura può essere considerato una sorta di 'cerniera' tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*", con "*funzioni di raccordo tra l'organizzazione centrale dello sport, l'associazionismo e il sistema delle autonomie locali*"[29] .

---

[26] T. E. Frosini, *La dimensione costituzionale dello sport*, in *Federalismi*, *Paper del 23 febbraio 2022*, p. 4.

[27] L. Azzena, *Sport e diritto amministrativo*, in S. D'Ascola (a cura di), *Diritto dello sport. Percorsi interdisciplinari*, Pisa, Pacini Giuridica, 2025, p. 119.

[28] L'art. 1 del d.lgs. n. 242/1999 riconosce espressamente la personalità giuridica di diritto pubblico del CONI.

[29] L. Azzena, *op. ult. cit*., p. 125.

La società Sport e Salute S.p.A.[30], società *in house*[31] del Ministero dell'economia e delle finanze che ne è l'unico azionista[32], nonostante la forma privatistica, "*non può non rientrare tra gli enti pubblici in forma societaria*", "*per una serie inequivocabile di aspetti: istituzione con legge dello Stato; controllo dell'amministrazione pubblica; controllo contabile ad opera della Corte dei conti; svolgimento, in condizioni di monopolio, dei servizi propri dell'ente pubblico CONI*"[33]. La società è, infatti, "*tenuta ad effettuare almeno l'ottanta per cento della propria attività nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dal Governo, il quale esercita sulla stessa un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Il controllo della Corte dei conti è assicurato attraverso la nomina, da parte del presidente della società, di un magistrato della Corte dei conti, che assiste alle sedute del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale*"[34]. Il ruolo della società è fondamentale perché "*produce e fornisce servizi di interesse generale a favore dello sport, secondo le direttive e gli indirizzi dell'Autorità di Governo competente in materia*" ed è il "*soggetto incaricato di attuare le scelte di politica pubblica sportiva, con particolare riferimento all'erogazione dei*

[30] Istituita con l. n. 138/2002 con il nome di CONI Servizi S.p.A. e rinominata in Sport e Salute S.p.A. dall'art. 1, comma 629, della l. 145/2018.

[31] Vastissima la dottrina giuridica in termini di società *in house*, recentemente si rinvia a M. Antonioli, *La società "in house" tra "Governance" e struttura dopo il testo unico sulle società a partecipazione pubblica*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 1/2025; E. Pelagalli, *Gli approdi della giurisprudenza contabile sulla responsabilità degli amministratori delle società "in house"*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 2/2025; E. Codazzi, *La responsabilità del socio pubblico oltre lo schermo della società "in house": spunti e suggestioni alla luce della giurisprudenza CEDU sulle società dipendenti dallo Stato*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, n. 1/2025.

[32] In tema, A. Cardi, *L' 'ordinamento' sportivo e la 'disciplina' statale dell'organizzazione e dell'attività sportiva*, in *Federalismi.it*, n. 30/2020, p. 31.

[33] A. Panichella, *L'organizzazione nazionale*, in L. Di Nella, E. Indraccolo, A Lepore, P. Del Vecchio, S. Palazzi (a cura di), *Manuale di diritto dello sport*, Napoli, Editoriale Scientifica Italiana, 2021, p. 106.

[34] L. Azzena, *op. ult. cit*., p. 123.

contributi per l'attività sportiva da destinare alle Federazioni sportive nazionali e agli altri soggetti"[35]. Dunque, alla luce del "*quadro normativo vigente,* […] *Sport e Salute S.p.A. svolge tanto la funzione di società strumentale al CONI* '*previa stipula del contratto di servizio', quanto il ruolo di struttura operativa dell'Autorità di Governo competente in materia di sport e incaricata di attuare le scelte di politica pubblica sportiva*"[36].

3. *Sport e inclusione sociale: tra disciplina eurounitaria ed internazionale.*

Analizzate la struttura e le interazioni tra ordinamento statale e sportivo e affermata la funzione strategica che lo sport può svolgere per il benessere della collettività, come riportato nelle brevi note che precedono, l'analisi prende l'avvio dalla disamina del riconoscimento a livello europeo ed internazionale di detto ruolo sociale.

L'originaria assenza di una competenza specifica non ha mai impedito alla Comunità Europea, prima, ed all'Unione Europea, poi, di intervenire in ambito sportivo. Infatti, "*l'ormai da tempo riconosciuta funzione sociale ed educativa dello sport ha rappresentato il necessario punto di contatto tra l'attività sportiva ed i settori della gioventù, dell'educazione e della formazione rispetto ai quali l'Unione Europea (e prima ancora la Comunità europea) ha sempre potuto rivendicare una propria competenza*"[37].

Numerosi sono i documenti che riconoscono la rilevanza educativa e sociale dello sport, in particolare, nel forgiare l'identità delle persone ed avvicinarle tra loro, a partire da la *Carta Europea dello Sport per Tutti*, approvata nel 1975 dai

[35] Art. 4 dello Statuto di Sport e Salute S.p.A.
[36] A. Cardi, *op. ult. cit*., p. 32.
[37] S. Bastianon, *Il modello sportivo europeo e la condizione giuridica degli sportivi stranieri*, in G. Cassano, A. Catricalà (a cura di), *Diritto dello sport*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2019, p. 191.

Ministri Europei Responsabili per lo Sport, la Comunicazione dal titolo *La Comunità Europea e lo sport* della Commissione in data 19 settembre 1991, la *Carta europea dello sport* del Consiglio d'Europa del 15 maggio 1992, che definendo lo sport come "*qualsiasi forma di attività fisica che, attraverso una partecipazione organizzata o non, abbia per obiettivo l'espressione o il miglioramento della condizione fisica e psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali o l'ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli*"[38], invita gli Stati membri a garantire l'accesso all'attività sportiva a tutti gli individui[39] ed esplicita l'impegno dei Governi per consentire "*ad ogni individuo la possibilità di praticare lo sport*"[40], la Dichiarazione allegata al Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997[41] che "*sottolinea la rilevanza sociale dello sport, in particolare il ruolo che esso assume nel forgiare l'identità e nel ravvicinare le persone*" e "*invita pertanto gli organi dell'Unione Europea a prestare ascolto alle associazioni sportive laddove trattino questioni importanti che riguardano lo sport. In quest'ottica, un'attenzione particolare dovrebbe essere riservata alle caratteristiche specifiche dello sport dilettantistico"*. e la cd. "*Relazione di Helsinki sullo sport*"[42],.
Tale riconoscimento è riaffermato nella Dichiarazione sulla specificità dello sport redatta nel corso del Consiglio europeo di Nizza del 7-9 dicembre 2000, che definisce lo sport quale "*fattore di inserimento, di partecipazione alla vita sociale, di tolleranza, di accettazione delle differenze e di rispetto delle*

[38] Art. 2, comma 1, della Carta Europea dello Sport.
[39] Carta europea dello sport, 13 maggio 1992.
[40] Art. 1, comma 1, della Carta Europea dello Sport del Consiglio d'Europa, del 24 settembre 1992.
[41] Trattato di Amsterdam, Dichiarazione n. 29.
[42] Relazione della Commissione al Consiglio europeo nell'ottica della salvaguardia delle strutture sportive attuali e del mantenimento della funzione sociale dello sport nel quadro comunitario - Relazione di Helsinki sullo sport, COM/99/0644.

regole"[43], e con l'importanza assegnata alle federazioni sportive e al volontariato.

Con il Libro Bianco sullo sport di luglio 2007[44] ed il relativo Piano d'azione "*Pierre de Coubertin*" del 2008, poi, viene ulteriormente sancita l'importanza che lo sport può avere per la piena affermazione dei principi solidaristici fondanti l'Unione[45], per il rafforzamento delle relazioni tra l'Europa e il resto del mondo, per il benessere della collettività, sia in termini di tutela della salute che di vantaggi economici derivanti dalla riduzione della spesa sanitaria pubblica[46], e, in parallelo, viene riconosciuto il rilevo delle organizzazioni sportive amatoriali proprio in quanto strumento di attuazione di detti princìpi ed obiettivi[47].

Il Libro Bianco sottolinea come lo sport, promuovendo il senso di appartenenza e di partecipazione, contribuisca alla coesione sociale ed allo sviluppo di una società più integrata e possa

---

[43] La "*Dichiarazione relativa alle caratteristiche specifiche dello sport e alle sue funzioni sociali in Europa di cui tener conto nell'attuazione delle politiche comuni*" è l'allegato IV alle Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Nizza. Si riporta di seguito uno stralcio del testo della Dichiarazione): "*1. Il Consiglio europeo ha preso atto della relazione sullo sport presentata dalla Commissione europea al Consiglio europeo a Helsinki, nel dicembre 1999, nell'ottica di salvaguardare le strutture sportive attuali e di mantenere la funzione sociale dello sport in seno all'Unione Europea. Le associazioni sportive e gli Stati membri hanno una responsabilità fondamentale nella conduzione delle questioni inerenti allo sport. Nell'azione che esplica in applicazione delle differenti disposizioni del trattato, la Comunità deve tener conto, anche se non dispone di competenze dirette in questo settore, delle funzioni sociali, educative e culturali dello sport, che ne costituiscono la specificità, al fine di rispettare e di promuovere l'etica e la solidarietà necessarie a preservarne il ruolo sociale*. […] *3. Lo sport è un'attività umana che si fonda su valori sociali, educativi e culturali essenziali. È un fattore di inserimento, di partecipazione alla vita sociale, di tolleranza, di accettazione delle differenze e di rispetto delle regole*. […] *5. La pratica delle attività fisiche e sportive rappresenta, per i disabili, fisici o mentali, un mezzo privilegiato di sviluppo individuale, di rieducazione, di integrazione sociale e di solidarietà e a tale titolo deve essere incoraggiata*".

[44] COM (2007) 391 definitivo, *Libro Bianco sullo sport*.

[45] *Ibidem*, p. 2.

[46] *Ibidem*, p. 2. In dottrina, il riferimento è, per tutti, a: C. Bottari *et al.*, *Diritto, organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, Bologna, Bononia University Press, 2021.

[47] *Ibidem*, p. 2.

essere tramite per l'attuazione del princìpio di parità di genere e di inclusione delle persone più fragili in quanto appartenenti a minoranze etniche o con disabilità[48] e ne evidenzia l'enorme potenzialità come mezzo per "*riunire e raggiungere tutti, indipendentemente dall'età o dall'origine sociale*"[49].

Infine, dal 1° dicembre 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona[50], lo sport rientra nelle competenze di completamento, coordinamento e sostegno dell'Unione.

Nello specifico, con gli articoli 6, lettera e) e 165, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), il legislatore comunitario ha acquisito responsabilità specifiche in materia per sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra di essi.

Anche se l'azione europea è finalizzata essenzialmente a sostenere e coordinare quella degli Stati membri, le norme creano "*uno spazio nuovo, una dimensione aperta alle attività, alla cittadinanza, alle organizzazioni del volontariato, dello sport dilettantistico* […] *e del settore amatoriale*"[51].

Sancita detta funzione, ulteriori e successivi provvedimenti europei[52] sollecitano gli Stati membri ad elaborare politiche

---

[48] S. Bastianon, *Il modello sportivo europeo e la condizione giuridica degli sportivi stranieri*, cit., p. 216.

[49] COM (2007) 391 definitivo, *Libro Bianco sullo sport*, p. 3.

[50] In tema la dottrina giuridica è vastissima, si rinvia, per tutti a L. S. Rossi, *L'Unione europea e il paradosso di Zenone. Riflessioni sulla necessità di una revisione del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 4/2013. Recentemente M. E. Gennusa, *Trattato di Lisbona e fonti del diritto dell'Unione europea: avanti con la costituzionalizzazione dell'Unione, ma sotto mentite spoglie?*, in *Federalismi.it*, n. 1/2025; E. C. Raffiotta, *La Banca centrale europea a dieci anni dal Trattato di Lisbona tra emergenze e la ricerca di un'identità*, in *Federalismi.it*, n. 19/2020.

[51] M. Pierini, *L'autonomia del fenomeno sportivo*, in G. Cassano, A. Catricalà (a cura di), *Diritto dello sport*, *cit*., p. 70.

[52] Risoluzioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sul piano di lavoro dell'Unione Europea

efficaci in materia sportiva per "*rafforzare la coesione sociale e la partecipazione sociale, promuovendo in tal modo l'integrazione e l'inclusione*"[53], valorizzando il volontariato che "*nel settore dello sport offre l'opportunità di acquisire ulteriori competenze e di contribuire attivamente allo sviluppo delle comunità locali*"[54].

In tal modo in un rapporto bidirezionale "*lo sport potrebbe contribuire alla realizzazione delle priorità politiche generali dell'UE, in particolare degli obiettivi di altri settori d'intervento quali l'istruzione, la salute, la gioventù, la cultura, gli affari sociali, l'inclusione, l'uguaglianza, la parità di genere, lo sviluppo urbano e rurale, i trasporti, l'ambiente, il turismo, l'occupazione, l'innovazione, la sostenibilità, la digitalizzazione e l'economia, e che tali settori d'intervento potrebbero sostenere la promozione dello sport sulla base di una cooperazione intersettoriale*"[55].

Analogamente, come successivamente esposto in modo più approfondito, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, con l'Agenda 2030 dedicata allo sviluppo sostenibile, nel 2015, riconosce "*il crescente contributo dello sport per la realizzazione dello sviluppo e della pace attraverso la promozione di tolleranza e rispetto e attraverso i contributi per l'emancipazione delle donne e dei giovani, degli individui e*

per lo sport per i periodi 2011-2014: GU C 162 dell'1/6/2011, p. 1, 2014-2017; GU C 183 del 14/06/2014, p. 12, 2017-2020; GU C 189 del 15/06/2017, p. 5.

[53] Risoluzione del Consiglio e dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sul piano di lavoro dell'Unione Europea per lo sport (1° gennaio 2021 - 30 giugno 2024) punto 11, p. 19.

[54] *Ibidem*.

[55] Punto 4 della Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, *sul piano di lavoro dell'Unione europea per lo sport (1° luglio 2024 — 31 dicembre 2027)*, 3 giugno 2020, (C/2024/3527).

delle comunità, così come per gli obiettivi in materia di inclusione sociale, educazione e sanità"[56].

Nel 2018 è stato pubblicato il *WHO Global Action Plan on Physical Activity 2018-2030: more active people for a healtier world* (*GAPPA*) per supportare gli Stati membri dell'WHO nel raggiungimento dell'ambizioso scopo di ridurre i livelli di inattività fisica del 10% entro il 2025 e del 15% entro il 2030[57].

Il piano stabilisce 4 obiettivi:

1) un cambio di paradigma per creare una società attiva attraverso norme e comportamenti sociali, migliorando la conoscenza, la comprensione e l'apprezzamento dei molteplici benefici dell'attività fisica regolare, in base alle capacità e a tutte le età;

2) creare e mantenere spazi e luoghi attivi per promuovere e tutelare il diritto all'accesso a luoghi sicuri in cui svolgere attività fisica secondo le proprie capacità;

3) creare persone attive attraverso programmi e opportunità di impegno in un'attività fisica;

4) creare sistemi attivi per rafforzare leadership, partnership e governance multisettoriali.

La promozione dell'attività motoria e l'innalzamento dei livelli di pratica di quest'ultima rappresentano una sfida globale che richiede la coordinazione di leggi e politiche di attuazione che coinvolgano tutti i settori e gli *stakeholder*.

---

[56] UNGA, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, punto 37, p. 10. L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile, inquadrati all'interno di un programma d'azione più vasto costituito da 169 *target* o traguardi, ad essi associati, da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030.

[57] In tema, recentemente, J. Campillo-Sanchez, F. J. Borrego-Balsalobre, A. Diaz-Suarez, V. Morales-Banos, *Sports and Sustainable Development: A Systematic Review of Their Contribution to the SDGs and Public Health*, in *Sustainability*, n. 2/2025.

4. *L'attività sportiva e "l'ingresso" in Costituzione.*

Partendo dal vertice della gerarchia delle fonti nazionali, giova ricordare che la Carta Costituzionale[58] nella "*sua formulazione originaria non contiene alcun riferimento all'attività sportiva. Solo con la legge costituzionale n. 3/2001 viene introdotto un esplicito riferimento all'ordinamento sportivo nell'articolo 117 della Costituzione, fra le materie di competenza concorrente fra Stato e Regioni*"[59].

L'inserimento dello sport in Costituzione consegue ad un procedimento che, negli anni, ha portato alla "*costituzionalizzazione, di fatto, del diritto allo sport*"[60] secondo un procedimento analogo a quello che ha interessato il diritto all'ambiente che, pur non esplicitamente menzionato nel testo costituzionale originario, era riconosciuto e tutelato grazie all'interpretazione del cosiddetto combinato disposto degli articoli 9 e 32[61] ancor prima della modifica dell'art. 9[62].

Per lo sport, il processo si è articolato in due distinti momenti. Dal 2001, come detto, lo sport trova collocazione tra le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni elencate all'art. 117 come "*ordinamento sportivo*", ovvero, secondo un'interpretazione letterale della norma, sistema dotato di

---

[58] Per tutti, P. D'Onofrio, *Il riconoscimento dello sport nella Costituzione: maggior autonomia o implicita limitazione funzionale per le istituzioni sportive?*, in *Diritti e Costituzione all'alba del terzo millennio: Liber Amicorum per Roberto Nania*, Torino, Giappichelli, 2025.

[59] M. Di Masi, *Dall'etica alla costituzionalizzazione dello sport. Brevi note sulla riforma dell'articolo 33 della Costituzione*, in *Federalismi*, n. 22/2023, p. 130. Similmente, P. Sandulli, *Costituzione e sport*, in *Principi e problematiche di giustizia sportiva*, Roma, Aracne, 2018, p. 29.

[60] T. E. Frosini, *op. ult. cit.*, p. 4.

[61] *Ibidem*.

[62] In tema, D. Porena, *'Anche nell'interesse delle generazioni future'. Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 15/2022; G. Trenta, *Riflessioni sulla recente modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *AmbienteDiritto*, n. 4/2022; F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *AmbienteDiritto*, n. 2/2022 e G. Marcatajo, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *AmbienteDiritto*, n. 2/2021.

capacità normativa, organizzativa e sanzionatoria, secondo i canoni della teoria dell'ordinamento giuridico. In tale prospettiva, l'autonomia dell'ordinamento sportivo assume rilievo centrale[63].

Secondo un'interpretazione, più ampia, l'avvenuto inserimento dell'"*ordinamento sportivo*" già contiene, *in nuce*, il riconoscimento costituzionale dello sport, da sostanziare a cura degli interpreti secondo un'operazione di ermeneutica costituzionale, volta a estrarre dal testo costituzionale nuove fattispecie giuridiche meritevoli di tutela e riconoscimento, fondate sulla locuzione "*ordinamento sportivo*"[64].

Nel 2023, il processo di revisione costituzionale sancisce espressamente lo sport quale diritto da promuovere e valorizzare, analogamente all'ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi, oggetto di tutela, portando a compimento la costituzionalizzazione dello sport.

4.1. *Le proposte di riforma.*

Tra le varie proposte di modifica per l'inserimento dello sport in Costituzione[65], limitatamente a quelle che il Senato aveva valutato positivamente ai fini dell'avvio dell'istruttoria legislativa, si cita il disegno di legge costituzionale AS 2474, che "*intende*[va] *arricchire il testo dell'articolo 9 della Costituzione, inserendovi un riferimento esplicito allo sport, come ambito di esperienza che la Repubblica è chiamata a promuovere*" in quanto l'"*attività sportiva incide su numerosi profili della vita delle persone, che vanno dalla salute al libero svolgimento della personalità nelle formazioni sociali. Lo sport è infatti occasione di realizzazione di sé e del proprio benessere,*

[63] T. E. Frosini, *op. ult. cit.*, p. 5.
[64] *Ibidem*.
[65] Per una completa ricostruzione storica, il rinvio è a G. Liotta, *Lo sport in Costituzione: assenza formale e presenza sostanziale*, in *Diritto dello Sport*, n. 2/2023.

ma anche occasione per la costruzione di relazioni e di arricchimento culturale. In modi diversi, a seconda delle diverse discipline, lo sport fa parte del tessuto culturale della nostra comunità politica, sia quando è direttamente praticato, sia quando è seguito" e motivava "*la scelta di intervenire sull'articolo 9* […] *nel riconoscimento dello sport quale fattore di integrazione – sociale, spirituale e culturale – della comunità politica, così rafforzando le basi stesse della formula costituzionale di convivenza e, di conseguenza, della coesione sociale*" [66].

La proposta mirava ad integrare l'articolo 9, ovvero ad agire sui Princìpi fondamentali della Carta che, all'epoca, erano, però, considerati immodificabili come sancito anche dalla sentenza n. 1146 del 1988 della Corte costituzionale in quanto la "*Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana*".

Fermo restando il valore di indirizzo e guida dei Princìpi fondamentali, proprio in relazione all'art. 9 detta impostazione è stata successivamente modificata dalla l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, con la previsione dell'esplicita tutela de "*l'ambiente,*

[66] Incipit della Relazione al Disegno di Legge Costituzionale d'iniziativa della senatrice Biti, *Modifica all'articolo 9 della Costituzione, in materia di promozione dello sport*, in *Atti Parlamentari – Senato della Repubblica*, 7 dicembre 2021.

la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni".

Diversamente, il disegno di legge costituzionale AS 2262, proponeva di modificare l'art. 33 della Costituzione, riformulandolo secondo un testo più ampio di quello poi adottato e sancendo che la "*Repubblica promuove e valorizza lo sport in tutte le sue manifestazioni, tenendo conto delle varie discipline, delle strutture in cui si articola, in particolare di quelle fondate sul volontariato, e della sua funzione civile, sociale, educativa e di tutela della salute*".

Pur non fornendo indicazioni specifiche sulla scelta della collocazione, la relazione introduttiva sottolinea la necessità della modifica anche con ragioni comparative atte a rappresentare come molte altre Costituzioni riconoscano il valore educativo e sociale dello sport.

Infine, il disegno di legge costituzionale AS 2480 prevedeva la modifica tanto dell'art. 32 ("*La Repubblica tutela la salute mediante la promozione dell'educazione fisica e dell'attività sportiva*") quanto dell'art. 33 ("*La Repubblica riconosce e tutela l'insegnamento dello sport e dei valori sociali che esso comporta, rimuove gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono l'effettiva partecipazione della persona alla cultura e alla vita sportiva del Paese*") e trova, ad avviso di chi scrive, parziale riscontro nell'effettiva modifica del testo costituzionale dell'art. 33.

La proposta evidenzia gli ambiti in cui lo sport esplica le sue funzioni, ovvero la tutela della salute, del singolo e della collettività, l'inclusione sociale e la promozione di valori culturali di rispetto e solidarietà. In dottrina un "*limite rilevante, piuttosto, è quello alla doppia modifica costituzionale, cioè intervenire su ben due articoli costituzionali per affermare, in*

entrambe le norme, il diritto allo sport, seppure declinato diversamente. Si passerebbe da niente a troppo" [67].

4.2. *La legge cost. n. 1/2023 e l'introduzione del settimo e ultimo comma dell'art. 33.*

Il 17 maggio 2022, in seconda deliberazione, è stato approvato dal Senato il disegno di legge costituzionale S.13-b che, con l'aggiunta di un ultimo comma all'art. 33, intende sancire il "*valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme*", consolidando il fondamento costituzionale dell'attività sportiva, che, come detto, già aveva trovato esplicitazione con l'inserimento dell'"*ordinamento sportivo*" nella Parte II della Costituzione tra le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni grazie ad una precedente riforma, ma, soprattutto, attraverso l'espressione "*in tutte le sue forme*", mira ad estendere la tutela costituzionale alla pratica sportiva nel senso più ampio possibile[68], includendovi tanto gli sport professionistici che le attività amatoriali o dilettantistiche, anche non organizzate.

L'approvazione da parte del Parlamento italiano può essere intesa quale atto conclusivo della riforma che, negli anni immediatamente precedenti, prendendo l'avvio dalla legge delega 8 agosto 2019, n. 86[69], aveva portato all'adozione dei relativi decreti attuativi (d.lgs. nn. 36, 37, 38, 39 e 40 del 2021) e sottolinea la triplice dimensione dello sport che, in ragione dei valori di solidarietà, lealtà, rispetto della persona e delle regole

[67] T. E. Frosini, *op. ult. cit*., p. 7.
[68] G. Marazzita, *Il riconoscimento del valore costituzione dell'attività sportiva*, in *Federalismi,it*, n. 1/2024, p. 123.
[69] Recentemente, D. Perrucca, *La riforma dello sport: l'impatto sulle persone fisiche*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 6/2024.

cui è improntato, viene individuato quale mezzo di educazione[70] e crescita per gli individui ma anche strumento di inclusione sociale e di tutela della salute del singolo[71]. Vengono, dunque, riconosciuti gli effetti positivi che possono derivare alla collettività tutta dalla valorizzazione dello sport che, a partire dal sistema scolastico, può rafforzare la coesione ed il senso di appartenenza su cui deve fondarsi il legame tra gli individui e la collettività di riferimento innalzando, nel contempo, il livello di benessere singolo e collettivo, tanto indirettamente, grazie alla capacità di aggregazione e di integrazione dei soggetti più fragili per ragioni economiche, etnico-culturali o fisico-cognitive, quanto direttamente in riferimento alla salute, al benessere psicofisico che collega la pratica sportiva alla cura ed alla tutela della salute, impegno specifico della Repubblica ai sensi dell'immediatamente precedente articolo 32[72].

Per tale ultimo ambito, la riforma, impegnando l'azione del regolatore pubblico, può migliorare la posizione dell'Italia nel confronto con gli altri Paesi europei sia in merito alla dimensione del coinvolgimento nello svolgimento di attività sportive sia in ordine al contenimento della diffusione delle condizioni di sovrappeso e obesità.

I dati disponibili, infatti, evidenziano "*tassi di inattività ben al di sopra della media UE27 e livelli di pratica sportiva tra i più bassi nell'area* […]. *In particolare, rispetto a Germania, Francia e Spagna, il nostro Paese presenta un marcato ritardo con riferimento sia alla quota dei c.d. 'super-sportivi' (che si allenano a ritmo quotidiano) sia alla percentuale di sedentari,*

[70] M. Cimmino, *L'indisponibilità del diritto all'integrità fisica della persona umana in ambito sportivo e i limiti al rischio consentito*, in *Ius Humani*, n. 5/2016, p. 69.
[71] G. Marazzita, *op. ult. cit*., p. 129.
[72] C. Bottari, *Prefazione*, L. Zambelli, A. Francini, *Diritti, gestione e sostenibilità dell'impiantistica sportiva*, Bologna, B.U.P., 2025, p. 7.

categoria nella quale l'Italia si posiziona al settimo posto tra i Paesi della UE 27"[73].

"*La prevenzione dell'eccesso di peso nella popolazione* […] *chiama in causa direttamente il mondo dello Sport:* […] *da un lato i livelli di pratica sportiva, con il dispendio energetico correlato, rappresentano un antidoto all'eccesso di peso e un forte incentivo alla sua stabilizzazione;* […] *dall'altro, favorire l'accesso all'attività fisica delle persone obese o in sovrappeso costituisce uno dei fattori principali per contrastare il fenomeno, in particolare se abbinato a interventi di educazione alimentare e supporto psicologico*"[74].

Dai lavori preparatori al disegno di legge costituzionale emerge la peculiarità della riforma italiana[75] che riconosce la triplice portata dell'attività sportiva, diversamente dalle costituzioni europee di seconda generazione che già prevedevano lo sport ma riconoscevano prevalentemente il diritto soggettivo "*allo sport*", come quella del Portogallo[76], o ne evidenziavano la funzione sociale, quali quelle di Bulgaria, Croazia, Grecia, Lituania, Polonia, Romania, Spagna e Ungheria[77].

Affermando il riconoscimento del valore dello sport da parte della Repubblica, la riforma ne sancisce anche l'impegno a far sì che "*la pratica dello sport sia realmente universale, accessibile a tutti, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua,*

[73] Rapporto Sport 2024, p. 28.
[74] Rapporto Sport 2024, p. 33.
[75] E. Lubrano, *Il diritto allo sport come diritto fondamentale in prospettiva anche costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2020, p. 241.
[76] La Costituzione portoghese all'articolo 79 statuisce: "*1. Tutti hanno diritto alla cultura fisica e allo sport. 2. Spetta allo Stato, in collaborazione con le scuole e le associazioni e collettività sportive, promuovere, stimolare, guidare e sostenere la pratica e la diffusione della cultura fisica e dello sport, nonché prevenire la violenza nello sport*".
[77] La Costituzione greca all'articolo 16, paragrafo 9, dispone come gli "*sport sono posti sotto la protezione e l'alta sorveglianza dello Stato. Lo Stato sovvenziona e controlla le unioni di associazioni sportive di ogni genere, così come prescritto dalla legge. La legge stabilisce anche i termini entro i quali devono essere dispensate le sovvenzioni dello Stato in conformità degli scopi propri delle associazioni stesse*".

di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali".[78]

L'inserimento in Costituzione dello sport, quindi, risulta in piena rispondenza con il percorso che, nel tempo, tanto a livello internazionale che europeo, ha portato ad arricchire la funzione assegnata allo sport.

Da mezzo per primeggiare, il cui fine principale era la valorizzazione e il miglioramento fisico e morale degli atleti, come sancito dalla l. n. 426/1942, con il riconoscimento delle finalità di ordine non competitivo, bensì educativo, ludico-ricreativo e di prevenzione, lo sport è diventato sempre più un tramite per favorire e rafforzare la coesione sociale, come attesta il programma *SPORT DI TUTTI*, che il Governo è chiamato a svolgere "*per trovare un equilibrio tra la soddisfazione delle vittorie, che spesso rappresentano l'unico metro di valutazione dell'efficienza del sistema sportivo, e l'allargamento della base dei praticanti e, comunque, l'allargamento del beneficio di fare attività motoria, di promuovere la cultura del movimento, che invece nel nostro Paese non è stata ancora pienamente garantita*".[79]

Sono vari i provvedimenti legislativi[80] che testimoniano l'impegno del Governo a "*sostenere e promuovere la diffusione*

[78] G. Liotta, *op. ult. cit.*, p. 8.

[79] Considerazioni del Ministro per lo Sport Andrea Abodi, *Lo Sport entra nella Costituzione Italiana*, formulate in data 20 settembre 2023 nella seduta n. 165 della Camera dei Deputati.

[80] Tra i più recenti, si riportano gli interventi del Governo in materia di "*Politiche sociali, per i giovani e per lo sport*" quali: la legge di bilancio per il 2023 (legge n. 197/2022) ha incrementato il Fondo per le politiche relative ai diritti ed alle pari opportunità, ha disposto interventi di sostegno per gli enti del Terzo settore impegnati in attività sociali e socio-assistenziali, ha istituito la "*Carta della cultura Giovani*" e la "*Carta del merito*", ha incrementato il Fondo unico a sostegno del movimento sportivo italiano e ha stanziato risorse per l'impiantistica sportiva. Con la legge di bilancio per il 2024 (legge n. 213/2023) è stato istituito il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga, è stato ulteriormente incrementato il Fondo unico a sostegno del movimento sportivo italiano e sono state stanziate risorse per l'effettuazione di controlli antidoping. Il decreto-legge n. 75/2023, convertito dalla legge n. 112/2023 (*Disposizioni urgenti in materia di organizzazione*

della pratica sportiva a tutti i livelli, per migliorare la qualità della vita delle persone e delle città e, al contempo, per contrastare sedentarietà, disagio e degrado sociale",[81] adottando "*misure volte alla promozione dello sport, inteso come diritto alla pratica sportiva per tutti i cittadini, nonché al sostegno dell'attività sportiva dilettantistica, per contribuire alla diffusione dei valori dello sport e di stili di vita salutari*",[82] Lo sportivo, per quanto la sua attività sia dilettantistica ed amatoriale, è riconosciuto quale portatore di un interesse giuridicamente rilevante alla pratica sportiva, innalzato al rango di diritto soggettivo, tanto che si parla anche di "*Sport di cittadinanza*" per identificare un ulteriore diritto da includere nel "*tradizionale novero dei diritti di cittadinanza (civile, politica, sociale)*"[83], ma affinché tale diritto passi dalla

---

delle pubbliche amministrazioni, di agricoltura, di sport, di lavoro e per l'organizzazione del Giubileo della Chiesa cattolica per l'anno 2025) ha, tra l'altro, dettato disposizioni in favore dell'associazionismo sportivo e delle prestazioni di lavoro sportivo. Con il decreto-legge n. 145/2023, convertito dalla legge n. 191/2023 (*Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili)* è stato incrementato il Fondo nazionale per le politiche sociali e sono stati incrementate le risorse in favore del C.O.N.I. e del Comitato italiano paralimpico per la partecipazione ai Giochi olimpici e paralimpici di Parigi 2024. Il Governo ha poi adottato, con il decreto-legislativo n. 29/2024 *(Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane, in attuazione della delega di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge 23 marzo 2023, n. 33),* una serie di misure per favorire l'invecchiamento attivo delle persone, promuovere l'autonomia e l'inclusione sociale degli anziani e sostenere economicamente le persone anziane non autosufficienti e i loro bisogni assistenziali mediante l'istituzione di una "*prestazione universale*". In materia di sport, il decreto-legge n. 71/2024, in fase di conversione *(Disposizioni urgenti in materia di sport, di sostegno didattico agli alunni con disabilità, per il regolare avvio dell'anno scolastico 2024/2025 e in materia di università e ricerca),* ha dettato disposizioni per il funzionamento degli Organismi sportivi e per lo svolgimento dei compiti demandati all'Organizzazione Nazionale Antidoping in Italia.

[81] Dipartimento per il programma di Governo, *L'attuazione del punto del programma di governo: "politiche sociali, per i giovani e per lo sport"*, aggiornato al 9 luglio 2024, *Premessa*, p. 3.

[82] Dipartimento per il programma di Governo, *L'attuazione del punto del programma di governo: "politiche sociali, per i giovani e per lo sport"*, aggiornato al 9 luglio 2024, Paragrafo 2.3, *Lo Sport*, p. 12.

[83] Come riportato nel d.d.l. n. 2022 recante "*Disciplina dello sporti di cittadinanza*", presentato nel corso della XVI legislatura su iniziativa del dep. Giovanni Lolli e altri, rimasto fermo alla fase dell'assegnazione.

dimensione formale di enunciazione a quella sostanziale di svolgimento è necessario che vengano garantite a tutti gli interessati la presenza, l'accessibilità e la fruibilità degli spazi e delle infrastrutture necessarie[84].

5. *Lo sport negli statuti e nella normativa regionale italiana.*

Come sopra analizzato, la riforma costituzionale rappresenta "*un punto di svolta che impone una rinnovata riflessione* […] *sulla funzione dello sport*"[85]. Va, però, ricordato che, in Italia, il ruolo dello sport quale veicolo di promozione della persona è stato sostenuto da un modello organizzativo inizialmente fondato sulla collaborazione tra pubblico e privato, ossia tra la società CONI e le Federazioni sportive[86]. Tale modello si è armonizzato con la Costituzione del 1948, in virtù del princìpio pluralistico sancito dall'articolo 2 che attua il princìpio personalistico e impone alla Repubblica di tutelare i diritti fondamentali anche nell'ambito delle formazioni sociali[87].

Fino al 2001, "*l'attività motoria sportiva*" era unita in via "*complementare e strumentale, a quelle del turismo, dando vita così ad un impianto normativo metodologicamente deviante e 'poco persuasivo'*"[88]. Infatti, "*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*

[84] Istituto per il Credito Sportivo, Sport & Salute S.p.A., *Rapporto Sport 2023*, p. 8.
[85] C. Bottari, *Prefazione*, in L. Zambelli, A. Francini (a cura di), *Diritti, gestione e sostenibilità dell'impiantistica sportiva*, B.U.P., Bologna, 2025, p. 7.
[86] Cfr. P. Rescigno, *Persona e comunità*, Bologna, Il Mulino, 1966.
[87] In tema, per tutti, C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, I, Padova 1975, p. 155, ove l'A. afferma "*che non l'uomo è in funzione dello Stato ma quest'ultimo in funzione dell'uomo, nel senso che suo fine è di assicurare lo svolgimento della persona umana e di garantirne i diritti*". In una prospettiva economia il riferimento è per tutti a S. Zamagni, *Dell'origine e del fondamento del principio di sussidiarietà circolare*, in *AICOON Short Paper*, 23/2022.
[88] C. Bottari, *L'assetto costituzionale delle competenze in materia*, in C. Bottari *et al.*, cit., p. 34.

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"[89].

Nel 2001, con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, è stata introdotta "*una radicale riforma del titolo V della parte seconda della costituzione* [che ha inciso] *profondamente non solo sul ruolo delle autonomie territoriali ma sul sistema delle fonti normative. Essa è stata in grado di operare una riforma che investe una pluralità di disposizioni costituzionali e va quindi oltre al semplice emendamento di puntuali disposizioni del testo come già avvenuto in passato. La modifica più significativa riguardava la nuova disciplina del riparto di attribuzioni legislative fra stato e regioni. Veniva individuata una serie di materie definite di competenza esclusiva statale, una serie di materie a competenza concorrente con previsione della fissazione preventiva dei principi fondamentali ad opera della legge statale e infine la assegnazione alla competenza esclusiva regionale delle materie residue*"[90].

In ragione della riforma, l'ordinamento sportivo viene incluso tra le materie oggetto di legislazione concorrente, ripartita tra Stato e Regioni, elencate nell'art. 117, comma 3, con conseguente riconoscimento della rilevanza giuridica e sociale della materia sportiva[91] ed affermazione della sua identità a sé stante.

Anche alla nascita delle Regioni, similmente a quanto avvenuto per la Costituzione, il concetto di sport non era presente negli

[89] C. Bottari, *Lo Sport e la Riforma del Terzo Settore: principi costituzionali e inquadramento generale*, in *Diritto dello Sport*, n.1/2021, p. 2.

[90] G. de Vergottini, *L'evoluzione del sistema politico – istituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 9/2011, p. 15. Più in generale, S. Mancini (a cura di), *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè editore, Milano, 2002.

[91] P. Moretti, *Enti, Associazioni e società sportive dilettantistiche*, Vicenza, IPSOA, 2021, p. 49.

Statuti regionali. Solo negli ultimi anni, a seguito delle trasformazioni intercorse nella società, che hanno radicalmente cambiato gli stili di vita delle famiglie, dal punto di vista economico ma anche comportamentale[92], soprattutto in relazione alle fasce più giovani della popolazione[93], alcune Regioni hanno inserito lo sport nel proprio ordinamento, considerandolo sia un investimento strategico e di prevenzione contro quelle malattie che possono conseguire dall'attuale modo di vivere che un elemento con forte valenza educativa[94].

Nel complesso, la funzione sociale riconosciuta allo sport da alcuni statuti, così spontanea e disancorata da princìpi imposti, ha, quindi, anticipato la recente modifica dell'art. 33 della Costituzione.

Prima della riforma del Titolo V della Costituzione, dunque, gli unici accenni allo sport in fonti di rango costituzionale erano rintracciabili in disposizioni contenute in alcuni statuti speciali di quelle Regioni cui, in virtù di ragioni storiche e geografiche specifiche, la Carta costituzionale ha riconosciuto particolari forme di autonomia.

Mentre mancava ogni riferimento negli statuti speciali di Sardegna, Sicilia e Valle d'Aosta, la legge statutaria del Friuli Venezia Giulia, adottata con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n.1, attribuisce alla potestà legislativa regionale primaria la materia "*istituzioni sportive*" (art. 4, comma 1, n. 14) e lo Statuto del Trentino Alto Adige/Südtirol, come modificato con legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, assegna la materia

[92] In tema, il rinvio è a U. Beck, *La metamorfosi del mondo*, La Terza, Bari. 2016; in una prospettiva giuridica, tra gli altri si vedano F. Scuto *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 9 e M. A. Stefanelli (a cura di), *Dopo la globalizzazione: sfide alla società e al diritto*, Torino, Giappichelli, 2017.

[93] M. Matassa, *Tutela dei diritti sociali e 'interessi' delle nuove generazioni*, in *PA Persona e Amministrazione*, n. 2/2023, p. 918.

[94] In tema E. Catelani, *La tutela del valore dell'attività sportiva in Costituzione*, in S. D'Ascola (a cura di), *Diritto dello Sport. Percorsi interdisciplinari*, PaciniGiuridica, Pisa, 2025, p. 43.

"*attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature*" alla potestà legislativa concorrente (art. 9, comma 1, n. 11).

Successivamente all'istituzione, con l. 16 maggio 1970, n. 281, (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario), sono state le Regioni a statuto ordinario a fare da traino verso il riparto di competenze, con il processo di decentramento amministrativo previsto dall'articolo 5 e dall'allora vigente art. 118 della Costituzione.

II d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 8, assegnava alle Regioni le competenze amministrative in materia di "*tutela sanitaria delle attività sportive*" e le competenze relative alle "*attrezzature sportive di interesse regionale*" mentre il d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, ripartiva le competenze sportive tra CONI, Regioni e Enti Locali in quello che la dottrina ha definito "*un sistema tripolare di governo del settore con un ruolo essenziale per CONI ed enti locali e marginale per lo Stato*"[95]. Le funzioni amministrative, nonché quella legislativa, strumentale all'esercizio delle prime, di organizzazione, spesa ed attuazione, finalizzate alla promozione delle attività sportive e ricreative ed alla realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature erano affidate alle Regioni. Nell'interpretazione della Corte costituzionale, con sentenza 17 dicembre 1987, n. 517, dette funzioni riguardano attività non agonistiche, restando invece in capo al CONI quelle agonistiche; cosicché l'art. 157 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, le ampliava stabilendo che alle Regioni spettasse l'approvazione di programmi relativi agli impianti sportivi anche agonistici, riservando alle autorità di governo (dietro parere del CONI) la definizione di criteri e parametri.

[95] F. Blando, *Il ruolo e le competenze delle Regioni nello sport*, in *RDES*, n. 5/2009, p. 39.

Con il d.p.r. .24 luglio 1977, n. 616, sul trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, lo sport veniva citato sia all'interno della materia "*assistenza sanitaria ed ospedaliera*" (art. 27), in quanto considerato quale mezzo per il "*mantenimento ed il recupero dello stato di benessere fisico e psichico della popolazione*", che nell'ambito della materia "*turismo ed industria alberghiera*", dove veniva affidato alle Regioni il compito de "*la promozione di attività sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature, di intesa, per le attività e gli impianti di interesse dei giovani in età scolare, con gli organi scolastici*".

Ai sensi dell'art. 123 della Costituzione (come riformato dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1), ciascuna "*Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*".

Si tratta di una fonte a competenza riservata e specializzata, cioè una fonte di autonomia che, sebbene costituzionalmente garantita, deve comunque essere in armonia con i princìpi ricavabili dalla Costituzione[96].

[96] Cfr. Sentenze della Corte Costituzionale nn. 304/2002 e 372/2004. Nello specifico, al punto 5 delle *considerazioni in diritto* della sentenza n. 304/2002 si afferma come l'"*articolo 123 della Costituzione assoggetta attualmente la potestà statutaria regionale al solo limite dell''armonia con la Costituzione' con formulazione meno stringente di quella precedente, che richiedeva anche l'armonia con le 'leggi della Repubblica'. Da ciò la difesa regionale ha tratto argomento per sostenere che il limite di legittimità degli statuti dovrebbe essere riferito ai valori di fondo che ispirano la Costituzione. L'armonia, si ragiona, esigerebbe solo che lo statuto non sia 'orientato contro la Costituzione' e non ne pregiudichi i principi generali, ma non escluderebbe la possibilità di derogare a sue singole norme. Neppure questo ordine di considerazioni può essere accolto. Il riferimento all''armonia', lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito. Tutto in conclusione può dirsi della deliberazione statutaria in questione, adottata in aperto contrasto con la disciplina costituzionale transitoria dell'art. 5, comma 2, lettera b), tranne che essa sia 'in armonia' con la Costituzione*".

La l. costituzionale 22 novembre 1999, n.1, ridisegnava il sistema delle fonti regionali, attribuendo alle Regioni potestà regolamentare.

Per quanto qui d'interesse, il fenomeno agiva su vari settori organizzativi: *in primis* sugli impianti sportivi e, quindi, su la loro costruzione, l'ampliamento, il miglioramento nonché la loro acquisizione, ma riguardava anche le manifestazioni sportive, il sostegno all'associazionismo e la valorizzazione degli aspetti sociali, come anche la formazione professionale di operatori sportivi, la promozione di studi e ricerche e l'attività sportiva a favore delle persone con disabilità e degli anziani.

In una logica di continuità operativa piuttosto che di mera innovazione, la l. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha disposto, con l'art. 3, comma 1, la modifica dell'art. 117 della Costituzione, inserendo l'ordinamento sportivo tra le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni elencate al comma 3. Di fatto, fin dagli anni Settanta, nei primi statuti regionali ordinari, detti "*di prima generazione*"[97], si riscontrano alcuni riferimenti al sostegno e alla promozione delle attività sportive, pur considerate in modo diverso dalle varie realtà territoriali.

Che siano princìpi fissati oppure obiettivi che l'ente intende perseguire, è da notare che non è mancata negli anni una conseguente legislazione regionale legata alle specifiche

In dottrina, A. Morrone, *Il Diritto regionale nella giurisprudenza e nelle fonti*, CEDAM, Padova, 2005, p. 7, ove l'A., in riferimento alla sentenza n. 372 del 2004 specifica come "*distinguendo tra disposizioni che richiamano valori e disposizioni organizzative, il giudice costituzionale espressamente considera le prime, a differenza delle seconde, prive di forza normativa, esplicanti una funzione di natura culturale o anche politica. Si tratta di un'interpretazione niente affatto convincente. Affermare infatti che le enunciazioni statutarie di principio non hanno carattere prescrittivo né vincolante non solo è difficilmente sostenibile sul piano giuridico, ma è anche un assunto faticosamente compatibile con l'autonomia statutaria delle regioni*".

[97] G. Ferri, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, p. 984.

esigenze del territorio e della comunità di riferimento, come attestato dalla pur sintetica elencazione seguente.

In più statuti regionali[98], lo sport è abbinato ai servizi sociali, come nell'originario statuto della Regione Piemonte del 1971, approvato con legge 22 maggio 1971, n. 338, nell'art. 4, ove è incluso tra i servizi sociali da sviluppare e coordinare in concorso con lo Stato e gli enti locali, anche se, poi, non risulta più menzionato nel vigente Statuto piemontese, approvato con Legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1, ma è oggetto di leggi regionali specifiche, di cui la prima è la Legge regionale 4 giugno 1975, n. 42, "*Provvedimenti per la formazione dello sport in Piemonte*" mentre l'ultima, vigente, risulta essere la Legge Regionale 1° ottobre 2020, n. 23, "*Norme in materia di promozione e di impiantistica sportiva*".

Analogamente, nel primo statuto lombardo, approvato con legge 22 maggio 1971, n. 339, all'art. 3, si afferma che "*la Regione, nell'ambito delle sue competenze costituzionali* [...] *assicura a tutti i cittadini i servizi sociali, con particolare riguardo a quelli inerenti all'abitazione, all'istruzione, alla salute e sicurezza sociale, ai trasporti, alle attività sportive e al turismo*". Come in Piemonte, anche in Lombardia nella successiva legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1, non viene menzionato lo sport cui è dedicata la specifica legge regionale 1° ottobre 2014, n. 26, "*Norme per la promozione e lo sviluppo delle attività motorie e sportive, dell'impiantistica sportiva e per l'esercizio delle professioni sportive inerenti alla montagna*".

Nello statuto primitivo del Veneto, approvato con legge 22 maggio 1971, n. 340, all'art. 4 si ritrova un accenno tra i principi fondamentali laddove si prevede che "*la Regione veneta esercita i propri poteri [...] per garantire a tutti i cittadini i*

[98] In tema e per tutti: M. F. Serra, *Ordinamento sportivo e autonomia regionale*, in *Italian papers on federalism*, n. 3/2020.

servizi sociali, con particolare riguardo all'abitazione, alla scuola, alla tutela della salute, ai trasporti, alle attrezzature sportive".

Il concetto viene ulteriormente sviluppato nel vigente statuto del Veneto, legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1, all'art. 6, intitolato "*Diritti e obiettivi delle politiche regionali*", che, al comma 1 dispone che "*La Regione, informando la propria azione al principio di responsabilità nei confronti delle generazioni future* [...] *ispira il proprio ordinamento legislativo e amministrativo alla tutela e protezione della maternità, dell'infanzia e dell'adolescenza, garantendo, in particolare, i diritti alla famiglia, alle relazioni sociali, allo studio, al gioco, allo sport*".

Anche nel primo statuto della Regione Toscana, deliberato il 26 novembre 1970 e vigente fino all'11 febbraio 2005, all'art. 4, tra le finalità principali, si dispone che la "*Regione, nell'esercizio delle funzioni e dei poteri conferiti dalla Costituzione ed anche in concorso con lo Stato e con gli enti locali, in particolare: agisce perché siano assicurati a tutti i cittadini i servizi sociali: la casa, i trasporti, le attività culturali, sportive, turistiche e ricreative, soprattutto in rapporto alle esigenze dei nuclei familiari e della gioventù*" ma assume ancor più rilievo la lettera i *bis*) inserita con legge statutaria regionale 12 gennaio 2015, n. 4, art. 1, che include tra le finalità prioritarie che la Regione persegue spicca "*il diritto di fare sport per stare bene*".

Tra gli obiettivi elencati all'art. 8 dello statuto campano vigente è previsto che la "*Regione promuove ogni utile iniziativa per favorire* [...] *la pratica delle attività sportive*" in coerenza con quanto fissato dal primo statuto della Regione Campania, approvato con legge 22 maggio 1971, n. 348, art. 4, che stabiliva che la "*Regione, valendosi delle proprie competenze, in concorso con lo Stato e gli Enti locali* [...] *concorre ad*

assicurare i servizi civili fondamentali, con particolare riguardo all'abitazione, alla istruzione e alla promozione culturale, alla salute, alla sicurezza sociale, ai trasporti, alla educazione ed attività sportive ed all'impiego del tempo libero".

Nel primo statuto della Regione Basilicata, approvato con legge 22 maggio 1971, n. 350, tra i principi generali, all'art. 5, è previsto come sia "*compito della Regione rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale della Regione* [...]. *In particolare la Regione, nell'ambito delle sue competenze costituzionali* [...] *assicura a tutti i cittadini i servizi sociali, tra cui quelli inerenti all'abitazione, all'istruzione, alla salute, sicurezza sociale, ai trasporti, alle strutture ed attività sportive*". Inoltre al Titolo VIII, rubricato "*Partecipazione popolare*", all'art. 61, è stabilito che la "*Regione favorisce, nel rispetto della loro autonomia, le forme democratiche di associazionismo e di autogoverno come modalità necessarie per una più diretta partecipazione dei cittadini* [...]. *A tal fine* [...] *promuove indagini conoscitive e conferenze su specifici problemi, come gli agrari, gli urbanistici, gli scolastici, i culturali, i giovanili, gli sportivi, del tempo libero, economici e sociali in genere*"[99].

Nello statuto della Regione Umbria, approvato con legge 22 maggio 1971, n. 344, la pratica sportiva dilettantistica rientra tra i rapporti definiti "*umanosociali*", enunciati nell'art. 9, che la Regione riconosce, unitamente all'attività culturale e all'impiego del tempo libero come "*momenti essenziali ed*

[99] Il vigente statuto lucano, approvato con la Legge regionale Statutaria 17 novembre 2016, n.1, molto più sintetico del precedente, non menziona lo sport. Anche l'aspetto educativo e formativo dell'attività sportiva, trattato in alcuni statuti primitivi, anticipa il dettato costituzionale.

autonomi della formazione ed esplicazione della persona umana" e "*favorisce promuovendo strutture decentrate ed iniziative idonee*".

Da menzionare anche il vigente statuto umbro, approvato con legge regionale 16 Aprile 2005, n. 21, per la qualificazione dello sport come diritto alla salute laddove, all'art. 13, comma 3, tra i princìpi programmatici, prevede che la "*Regione riconosce nell'attività fisica e sportiva un momento determinante per la salute e la formazione della persona. Tutela e valorizza la diffusione dello sport, favorendo la realizzazione di strutture adeguate*". Nel primo statuto della Regione Marche, approvato con legge 22 maggio 1971, n. 345, tra i princìpi fondamentali, art. 5, è sancito che la Regione "*favorisce la creazione di organismi e istituti culturali, ricreativi e sportivi, come strumenti di autonoma vita associativa e di formazione dei cittadini e in particolare dei giovani. Incoraggia la diffusione dello sport dilettantistico anche mediante la creazione di appositi impianti e attrezzature*". Nel vigente statuto marchigiano, di cui alla Legge regionale statutaria 8 marzo 2005, n. 1, tra i princìpi fondamentali, al comma 5 dell'art. 5, dedicato a "*Salute, ambiente e cultura*" si afferma che la "*Regione assicura la diffusione delle attività sportive e promuove politiche che favoriscono lo sport per tutti*".

Anche nell'ex statuto della Regione Abruzzo, approvato con legge 22 luglio 1971, n. 480, art. 9, veniva riconosciuto il valore formativo e di realizzazione della persona che lo sport può svolgere in quanto si prevedeva che la "*Regione, infine, riconosce nell'attività culturale, nella pratica sportiva dilettantistica, nel tempo libero, momenti essenziali e autonomi della formazione e esplicazione della persona umana, promuovendo la realizzazione di strutture e servizi idonei*" anche se, poi, più sinteticamente, nel vigente statuto della

Regione Abruzzo, risalente al 2007, all'art. 8 comma 1, è stabilito che la "*Regione promuove la cultura, lo sport, l'arte e la scienza*".

La componente economica dello sport viene considerata nel primo statuto della Regione Emilia-Romagna, approvato con legge 22 maggio 1971, n. 342, tra i principi fondamentali, laddove, all'art. 3, si stabilisce che la "*Regione concorre a realizzare lo sviluppo civile, economico e sociale della comunità regionale operando per* [...] *sviluppare le attività sportive, ricreative e del tempo libero*".

Nel vigente statuto, legge regionale 31 marzo 2005, n. 13, Art. 6 "*Politiche sociali*", comma 1, si afferma che la "*Regione tutela il benessere della persona e la sua autonomia formativa e culturale e, a tal fine, opera per:* [...] *la promozione e la diffusione di una cultura dell'infanzia e dell'adolescenza finalizzata al riconoscimento dei bambini e delle bambine come soggetti titolari di diritti, a partire dal diritto alla salute, alle relazioni sociali, allo studio, al gioco, allo sport*" e si sancisce l'impegno della Regione per "*la valorizzazione della pratica sportiva per tutti al fine di promuovere la buona salute delle persone*".

In Emilia-Romagna, la legge regionale 31 maggio 2017, n. 8, "*Norme per la promozione e lo sviluppo delle attività motorie e sportive*", modificata prima con L.R. 30 luglio 2019 n. 13, poi con l.r. 13 maggio 2024, n. 2, e infine con l.r. 14 giugno 2024, n. 7, ha abrogato la precedente L.R. 25 febbraio 2000, n. 13, e la l.r. 6 luglio 2007, n. 11, (Disciplina delle modalità di affidamento della gestione di impianti sportivi di proprietà degli enti locali).

Nel vigente statuto molisano, approvato con legge regionale 18 aprile 2014, n. 1, dal piano strettamente culturale si passa a quello sociale, come attestato dalla inclusione tra i princìpi, al

comma 1 dell'art. 5 dedicato alla "*Tutela della salute e protezione sociale*", della previsione che la "*Regione assicura la tutela della salute e la promozione di un adeguato sistema di protezione sociale, con particolare riguardo:* [...] *alla promozione della pratica sportiva quale fattore di aggregazione sociale e di qualità della vita*".

Nel primo statuto della Regione Lazio, approvato con legge 22 luglio 1971, n. 346, all'art. 34, dedicato alla partecipazione popolare si legge che la "*Regione considera il concorso degli Enti locali e l'apporto autonomo dei sindacati dei lavoratori dipendenti e autonomi e di altre formazioni ed organizzazioni sociali, come fondamentali momenti della partecipazione democratica alla determinazione della politica regionale. A tale fine: promuove indagini conoscitive e incontri su determinati problemi, come gli agrari, gli urbanistici, gli scolastici, i culturali, sulla condizione femminile, i giovanili, gli sportivi, del tempo libero, economici e sociali in genere*".

Nel vigente Statuto, legge statutaria 11 novembre 2004, n.1, tra i princìpi fondamentali, al comma 2 dell'art. 7, dedicato allo sviluppo civile e sociale, è previsto che per "*il raggiungimento dei propri fini di sviluppo civile e sociale, la Regione, tra l'altro:* [...] *incentiva lo sviluppo dell'attività sportiva, amatoriale e agonistica e ne promuove lo svolgimento da parte di ogni individuo, riconoscendone gli effetti positivi per il benessere psicofisico e per l'aggregazione sociale*".

Nel vigente statuto toscano, adottato l'11 febbraio 2005, all'art. 4, tra le finalità prioritarie che la Regione persegue, spicca "*il diritto di fare sport per stare bene*".

In conclusione, nei primi statuti regionali ordinari si possono individuare riferimenti allo sport e alle attività sportive, fini considerati in modo diverso dalle varie realtà territoriali: per alcune regioni costituiscono un "*servizio sociale*" (Piemonte,

Lombardia, Veneto, Toscana, Campania, Puglia, Basilicata), per altre sono elementi di "formazione della persona umana" (Umbria, Marche, Abruzzo, Calabria), oppure momento dello "*sviluppo civile ed economico*" (Emilia Romagna) piuttosto che componenti della "*tutela della salute*" (Lazio) o del "*patrimonio culturale*" (Molise).

Riferimenti che, in seguito, sono in alcuni casi scomparsi dagli statuti vigenti mentre in altri sono stati talora conservati ma anche ulteriormente sviluppati nel tempo e nelle successive leggi statutarie regionali.

"*I nuovi statuti regionali affrontano la disciplina dello sport con poca incisività e con una minore attenzione rispetto alla prima stagione statutaria degli anni Settanta*" e "*anche laddove si intravedano sprazzi di operatività, sussiste un problema di natura economica, poiché alla potestà legislativa in materia non corrispondono elargizioni di fondi proporzionali, il che comporta anche l'inoperatività di molti provvedimenti*"[100].

Ad avvenuta adozione della riforma, le competenze statali in materia di sport sono state variamente attribuite: ad uno specifico Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il d.p.c.m. 15 maggio 2006, al neo-istituito Ufficio dello Sport, con il d.p.c.m. 29 ottobre 2009, confluito, nel 2012, nel Dipartimento per gli Affari regionali, il Turismo e lo Sport, tornato nuovamente autonomo con il d.p.c.m. 7 giugno 2016 ed, infine, trasformato in un Dipartimento a sé stante con il d.p.c.m. 28 maggio 2020[101].

Il nuovo assetto costituzionale ha determinato, inoltre, l'avvio di un processo di rinnovamento delle discipline regionali in materia di attività sportive.

[100] M.F. Serra, *op. ult. cit.*, p. 10.

[101] C. Bottari, *L'assetto costituzionale delle competenze in materia*, in C. Bottari *et al.*, cit., p. 36.

Anticipatrice risulta la l.r. Toscana n. 72 del 31 agosto 2000, "*Riordino delle funzioni e delle attività in materia di promozione della cultura e della pratica delle attività motorie*", ora abrogata dalla l.r. 27 febbraio 2015, n. 21, che, al primo comma dell'art. 1, si poneva il fine di favorire l'integrazione tra gli interventi relativi alle attività ricreative e sportive con quelli "*relativi alle politiche educative, formative e culturali, allo sviluppo dell'associazionismo, alla prevenzione ed al superamento delle condizioni di disagio sociale*" e, al secondo comma, affermava l'importanza della diffusione della pratica delle attività motorie, ricreative e sportive per il "*benessere della persona" e la "prevenzione della malattia e delle condizioni di disagio*".

All'articolo 9, la l.r. sanciva come la pratica sportiva potesse contribuire al "*conseguimento degli obiettivi di politiche sociali integrate, con particolare riferimento al recupero e alla rieducazione dei disabili, alla prevenzione della malattia e delle dipendenze, alla tutela della salute mentale ed alla rieducazione dei detenuti*".

Gli stessi princìpi sono oggi affermati dalla successiva l.r. n. 21 del 2015, rubricata "*Promozione della cultura e della pratica delle attività sportive e ludico-motorie-ricreative e modalità di affidamento degli impianti sportivi*", riconoscendo la "*pratica dell'attività fisica come strumento per il benessere della persona e per la formazione educativa e lo sviluppo delle relazioni sociali*".

Ancor più rilevante è la l.r. Emilia-Romagna n. 8 del 31 maggio 2017, "*Norme per la promozione e lo sviluppo delle attività motorie e sportive*" il cui articolo 1 sancisce il riconoscimento da parte della Regione Emilia-Romagna del "*valore sociale della pratica sportiva in ogni sua forma espressiva come strumento per la realizzazione del diritto alla salute e al*

benessere psico-fisico delle persone, il miglioramento degli stili di vita, lo sviluppo delle relazioni e dell'inclusione sociale, la formazione dell'individuo fin dalla giovane età, la promozione delle pari opportunità e del rapporto armonico e rispettoso con l'ambiente nonché per la valorizzazione sociale ed economica dei territori".

Nello stesso articolo, la Regione afferma il proprio impegno a favorire l'integrazione della pratica sportiva con gli interventi di politiche della salute finalizzati al superamento del disagio sociale e a promuovere "*attività e iniziative volte al sostegno dell'associazionismo sportivo, favorendo l'equa partecipazione allo sport anche da parte delle persone con disabilità e contrastando gli stereotipi di genere e l'abbandono sportivo, in particolare da parte dei minori e delle persone in condizione di svantaggio sociale ed economico*".

In continuità, all'art. 16 della successiva l.r. n. 19 del 5 dicembre 2018, rubricata "*Promozione della salute, del benessere della persona e della comunità e prevenzione primaria*", la Regione "*promuove e sostiene l'attività motoria e la pratica sportiva, come strumenti essenziali per la salute della persona e della comunità*".

Anche la normativa regionale, dunque, evidenzia il ruolo fondamentale che le associazioni sportive, attraverso l'attuazione del loro scopo specifico di promuovere ed organizzare attività sportive, possono ricoprire per l'effettiva integrazione sociale e l'attuazione del fine pubblico della tutela della salute, e ne promuove la salvaguardia e l'incentivazione da parte dell'ordinamento giuridico[102].

In quanto espressione della libertà di associazione, "*pietra angolare*"[103], "*strumento di esplicazione della personalità*

[102] R. Carmina, *Gli enti sportivi dilettantistici*, Milano, CEDAM, 2017, p. 6.
[103] Espressione utilizzata da G. La Pira, in *Assemblea costituente*, seduta dell'11 marzo 1947, rinvenibile in AA.VV., *La Costituzione della*

umana"[104], e del princìpio di solidarietà[105], detti organismi trovano tutela a livello costituzionale negli articoli 2 e 18 della Carta Fondamentale, come affermato concordemente dalla dottrina e dalla giurisprudenza[106], oltre che a livello internazionale, ai sensi dell'art. 22 del Patto internazionale sui diritti civili e politici[107], ed a livello europeo, secondo l'art. 11 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali[108].

Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente, Camera dei Deputati, Roma, 1971, volume I, p. 316.

[104] *Ibidem*, p. 5.

[105] In dottrina il rinvio, per tutti, è a B. Bertarini, *Il principio di solidarietà tra diritto ed economia Un nuovo ruolo dell'impresa per uno sviluppo economico inclusivo e sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2020, ove l'A. descrive come la "*piena affermazione del principio di solidarietà richiede che esso non sia principio giuridico richiamato solo in fasi emergenziali, cioè nel momento in cui pare maggiormente necessario l'adempimento a comuni intenti di unità e aiuto reciproco all'interno della* societas, *bensì quale principio giuridico che sempre ispira l'agire dei pubblici poteri. La solidarietà, infatti, innerva tutto il testo costituzionale perché essa definisce, in generale, un dovere costituzionale che si prefigge di superare le diseguaglianze e di realizzare la piena libertà dell'uomo. In questo senso il ruolo che riveste il mercato non è certo secondario, anzi, diviene centrale se esso è dominato da politiche pubbliche che intervengono per correggerne i fallimenti e definirne un ruolo solidaristico; politiche pubbliche, cioè, che definiscono nuovi modelli di regolazione giuridica orientate all'inclusione ed alla giustizia sociale*."; si rinvia altresì a G. Alpa, *Solidarietà*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, n. 2/1994, p. 373, ove l'A. osserva come "*lo spazio per la solidarietà si sta pericolosamente restringendo e la sensibilità dell'interprete, in particolare del giurista, rischi di svanire, oppressa dall'indifferenza, dal conformismo, dalla sordità della classe politica e dalla coscienza sociale o dal corporativismo professionale*".

[106] R. Carmina, *op. ult. cit*., p. 11 e, in giurisprudenza, Cass. Sez. V, 20 gennaio 2005, n. 19473, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 2005, p.1034 ss.

[107] Ai sensi dell'art. 22 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, ratificato in Italia dalla L. 881/1977 "*ogni individuo ha diritto alla libertà di associazione, che include il diritto di costituire dei sindacati e di aderirvi per la tutela dei propri interessi*".

[108] Ai sensi dell'art. 11 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata dall'Italia dalla l. 848/1955, "*ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi*".

6. *Lo stato, precario, dell'impiantistica sportiva in Italia.*

Nonostante sia ormai consolidato il riconoscimento della funzione dello sport quale volano per la promozione, l'inclusione e l'innovazione sociale e sia altrettanto diffusa la consapevolezza dell'importanza della disponibilità di un adeguato numero di impianti sportivi funzionali ed efficienti, quale condizione abilitante per il pieno esercizio di tale funzione, il patrimonio impiantistico italiano si presenta ancora oggi largamente inadeguato[109].

A fronte di una progettazione architettonica sempre più orientata alla massimizzazione dell'esperienza dell'utente, all'ottimizzazione gestionale e all'efficienza operativa, le condizioni complessive delle strutture sportive esistenti incidono negativamente sulla competitività del sistema sportivo nel suo insieme[110], non solo condizionando l'effettivo esercizio di quello che è ormai riconosciuto come un diritto ma anche, e soprattutto, determinando una perdita di opportunità tanto in termini di attrazione di investimenti quanto nella generazione di nuove fonti di entrata[111].

In tale contesto, è stato rilevato come il sistema sportivo nazionale necessiti di una revisione profonda delle logiche di investimento nell'impiantistica, "*superando i vincoli che frenano l'avvio di un processo di ammodernamento infrastrutturale necessario per innescare virtuosi processi di rigenerazione urbana e di attrazione di grandi eventi*" [112].

Lo stato attuale delle infrastrutture sportive testimonia l'urgenza di tale ripensamento: la maggior parte degli impianti

---

[109] A. Clini, *Principio di risultato e partenariati: il caso degli impianti sportivi*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2024, p. 103.

[110] Istituto per il Credito Sportivo e Culturale, Sport & Salute S.p.A., *Rapporto Sport 2024*, p. 47.

[111] *Ibidem*.

[112] Istituto per il Credito Sportivo Culturale, *Investimenti in infrastrutture sportive. Sbloccare il potenziale inespresso*, p. 6.

attualmente in funzione risale, infatti, agli anni Settanta e Ottanta e presenta rilevanti profili di inefficienza, sia sotto il profilo economico che rispetto ai criteri contemporanei di sostenibilità ambientale[113]. Non meno preoccupante è il dato relativo all'inagibilità, con una quota complessivamente pari all'8% degli impianti non funzionante che raggiunge il 20% in alcune aree del Mezzogiorno[114], a riprova degli evidenti divari territoriali che tuttora permangono nella distribuzione delle strutture e, conseguentemente, nella diffusione della pratica sportiva.

Dette criticità si inseriscono in un contesto in cui, nonostante l'economia dello sport contribuisca al Prodotto Interno Lordo nazionale nella misura dell'1,3%, con un valore complessivo di circa 22 miliardi di euro – di cui 3,4 miliardi derivanti da attività connesse alla gestione degli impianti, dei club sportivi, delle palestre e dalla promozione di eventi sportivi[3] – il comparto continua a presentare fragilità strutturali in ragione anche della perdurante debolezza finanziaria delle gestioni locali[115].

Quanto rappresentato testimonia l'urgenza prioritariamente di un ripensamento delle politiche pubbliche in materia di infrastrutture sportive, attraverso interventi che tengano conto sia delle esigenze di riequilibrio territoriale sia della necessità di costruire un modello gestionale più sostenibile, capace di

[113] Come si dirà più estesamente nel Cap. III.

[114] Rapporto Sport 2023, *op. cit*., p. 51.

[115] Più ampiamente, Rapporto Sport 2024, p. 10, ove si riporta come la "*stima della dimensione economica dello Sport è effettuata sulla base della definizione di Vilnius 2.0, articolata in tre principali branche di attività economiche: A le attività sportive individuate dal codice Ateco 93.1, quali gestione di impianti, attività di club sportivi, palestre e altre attività (es. enti di promozione eventi sportivi, arbitri ecc.); B le altre attività collegate in senso stretto allo Sport. In questa branca rientrano tutti i prodotti e servizi necessari come input per praticare attività sportiva (quali la produzione e vendita di abbigliamento, calzature e attrezzature sportive ecc.); C le altre attività connesse in senso lato allo Sport includono tutte le attività che attingono allo Sport come input, quali media sportivi, le scommesse sportive, i servizi turistici, di trasporto e quelli medici*".

valorizzare la funzione sociale dello sport e di promuovere processi di sviluppo locale[116].

6.1 *Il Censimento Nazionale degli Impianti Sportivi: uno strumento di pianificazione.*

Conditio sine qua non per affrontare la crescente e problematica complessità dello stato del patrimonio impiantistico e programmare politiche ed interventi pubblici efficaci e rispondenti alle esigenze dei territori risulta essere la disponibilità di informazioni aggiornate e di dati sistematici sugli impianti sportivi, quale leva strategica per promuovere un'allocazione efficiente ed equa delle risorse pubbliche, tanto a livello centrale quanto a livello locale[117] e consentire il raffronto tra l'offerta esistente e la domanda di attività sportiva, sia reale che potenziale, così da individuare gli interventi cui assegnare priorità, tanto innovando ed mettendo a norma le strutture esistenti che costruendone di nuove, secondo una pianificazione coerente e integrata ed una progettazione adeguata.

Il "*problema maggiore riguarda, tuttavia, la parte organizzativa e strutturale degli impianti, dei locali, delle sedi dove* [l'attività sportiva] *possa essere svolta. Non è sufficiente che sia affermato un valore, ma è necessario poi che sia garantita la possibilità di una pratica effettiva dello sport, sia all'interno, che con strutture extrascolastiche quando non sia possibile il relativo svolgimento con impianti adeguati. Quello su cui occorre ancor più operare, dopo la riforma costituzionale, è un efficientamento degli edifici scolastici, si può dire in via prioritaria, visto che solo il 40,8% delle scuole è dotato di una*

[116] In tema, sia consentito il rinvio a L. Zambelli, A. Francini (a cura di), *Diritti, gestione e sostenibilità dell'impiantistica sportiva*, Bologna, B.U.P., 2025.
[117] Rapporto Sport 2024, p. 47.

palestra o di una piscina. Secondo i dati raccolti dal ministero dell'istruzione dei circa 40 mila edifici scolastici statali presenti del nostro paese, 16 mila possiedono strutture dedicate allo sport. Ed il problema si aggrava se si fa riferimento al divario territoriale che, come al solito, distingue il Nord dal Sud, perché solo nel Friuli-Venezia Giulia e nel Piemonte gli istituti scolastici dotati di strutture sportive sono più del 50%. In particolare, nel Friuli-Venezia Giulia a fronte di circa 1.000 edifici presenti quasi 600 sono dotati di palestre (il 57,8%) e nel Piemonte le scuole con palestra sono circa 1.600 su un totale di oltre 3.000 (il 51%). Al terzo posto c'è la Toscana con il 48%. Agli ultimi posti, con meno di 3 edifici scolastici dotati di impianti su 10, troviamo invece Calabria (20,5%) e Campania (26,1%). Tutto questo nonostante che interventi normativi siano stati approvati: dal d.lgs. n. 297/1994, ossia il Testo Unico in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado ed in particolare nell'art. 89 dove si disciplina le caratteristiche delle palestre ed impianti sportivi per i nuovi edifici scolastici, alla legge n. 23/1996 che ha introdotto norme per l'edilizia scolastica, fissando fra le finalità generali di tale normativa «la disponibilità da parte di ogni scuola di palestre ed impianti sportivi di base» (art. 1)"[118].

A tal fine è stata avviata un'attività di aggiornamento e potenziamento del Censimento nazionale degli impianti sportivi, così da rendere disponibile un vero e proprio "*catasto dinamico*" e definire un Piano regolatore nazionale delle strutture sportive[119] con l'obiettivo di fornire supporto ad una pianificazione strategica, in grado di "*contribuire a creare valore attraverso lo Sport (anche di natura finanziaria), creare*

[118] In tema E. Catelani, *La tutela del valore dell'attività sportiva in Costituzione*, in S. D'Ascola (a cura di), *Diritto dello Sport. Percorsi interdisciplinari*, cit., p. 43.
[119] Rapporto Sport 2024, p. 47.

cultura e consapevolezza gestionale, migliorare la qualità della vita e della comunità"[120].

A conclusione della prima fase del censimento, sviluppatasi tra il 2015 e il 2020, si è giunti alla costituzione di un database unitario su scala nazionale della dotazione impiantistica nazionale, comprendente il numero e la localizzazione degli impianti, la disponibilità di spazi, lo stato di funzionamento ed utilizzo e le caratteristiche tecniche[121].

La sistematizzazione delle informazioni ricopre un'importanza strategica per i processi decisionali[122], già ordinariamente, rendendo possibile "*ottimizzare e monitorare gli investimenti in una visione integrata e programmatoria*"[123], ma risulta assolutamente determinante nelle situazioni emergenziali, quali l'epidemia da Covid-19, di cui si dirà nel prossimo capitolo, o i fenomeni climatici estremi, quando l'immediatezza e la fondatezza delle decisioni sono subordinate all'effettiva possibilità di disporre di dati aggiornati ed attendibili[124].

Affinché gli interventi, sia di ristrutturazione ed ammodernamento degli impianti esistenti che di costruzione delle nuove strutture sportive, siano di qualità e rispettino gli obblighi di sostenibilità ed accessibilità, i risultati della fase di ricognizione dovranno essere tenuti costantemente aggiornati con il necessario coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali, valorizzandone l'apporto e promuovendo la fattiva collaborazione di tutti gli *stakeholder* coinvolti.

---

[120] *Ibidem*.
[121] Rapporto Sport 2024, p. 48.
[122] M. Depinto, *Lo stato dell'arte della domanda e dell'offerta di sport in Italia*, in L. Zambelli, A. Francini (a cura di), *Diritti, gestione e sostenibilità dell'impiantistica sportiva*, Bologna, B.U.P., 2025, p. 62.
[123] Rapporto Sport 2024, p. 47.
[124] D. Del Verde, *Monitoraggio e gestione del sistema sportivo territoriale, una struttura centralizzata per il controllo e la programmazione dello sport, in Diritto dello Sport*, sezione *Approfondimenti e normativa*, 31 maggio 2024, p, 12.

Nel rispetto dell'ordinamento costituzionale, le Regioni dovranno svolgere una funzione di coordinamento ed incentivo mentre gli Enti Locali saranno coinvolti più direttamente nei singoli interventi, con il conseguente impegno a raccogliere ed aggiornare i dati[125].

Risultano attualmente in corso attività di aggiornamento dei dati, avviate sulla base del Protocollo d'intesa sottoscritto tra Sport & Salute S.p.A. e la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome[126], finalizzato a consolidare la sinergia tra i diversi livelli istituzionali e a promuovere uno scambio standardizzato di dati, esperienze e buone pratiche e le prime risultanze attestano una crescita significativa del numero di impianti dedicati al padel e dei cosiddetti *playground*, con particolare diffusione di aree destinate al fitness all'aperto[127].

[125] Rapporto Sport 2024, *op*. *cit*., p. 48.
[126] *Ibidem*. In tema, in occasione della firma del protocollo d'intesa tra Sport e Salute e la Conferenza delle Regioni e Province Autonome per l'avvio del censimento nazionale degli impianti sportivi, avvenuta il 28 marzo 2024, si riportano le parole dell'Amministratore Delegato di Sport e Salute, Diego Nepi Molineris per cui la "*banca dati e il censimento incideranno sul reddito pro-capite delle aree dove c'è bisogno di investire e sulla scolarità*. *Dove c'è buona scolarità e reddito buono c'è anche la parte dell'impiantistica che ha una buona capillarità, dove questi due aspetti mancano c'è il deserto ed è lì che noi dovremo intervenire*".
[127] *Ibidem*.

CAPITOLO II

LA REGOLAZIONE PUBBLICA A SOSTEGNO DELLO SPORT IN RISPOSTA ALLA CRISI PANDEMICA. IL NUOVO INTERVENTO PUBBLICO NELL'ECONOMIA.

1. *L'impatto della pandemia da Covid-19 sul settore sportivo: effetti economico-sociali e prime azioni eurounitarie di contrasto*. 2. *La regolazione pubblica per il contrasto degli effetti del Covid-19 nel settore sportivo italiano*. 3. *La crisi pandemica e il ritorno dell'intervento pubblico in economia*. 4. *Ripartire dagli investimenti: il Piano Next Generation EU nella prospettiva di una ripresa europea collettiva e solidale*. 5. *Lo sport nel prisma del PNRR italiano: un fil rouge fra riqualificazione urbana, istruzione e inclusione sociale*.

1. *L'impatto della pandemia da Covid-19 sul settore sportivo: effetti economico-sociali e prime azioni eurounitarie di contrasto*.

Come analizzato nel primo capitolo, lo «*sport è un fenomeno sociale ed economico d'importanza crescente che contribuisce in modo significativo agli obiettivi strategici di solidarietà e prosperità perseguiti dall'Unione europea*»[128] e, al pari di ogni altro ambito dell'agire sociale, anche il settore sportivo è stato travolto dall'emergenza sanitaria determinata dalla diffusione del Covid-19[129].

Tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020, la comunità internazionale si è trovata improvvisamente esposta ad una

[128] Commissione europea, *Libro bianco sullo sport*, Bruxelles, 11 luglio 2007, COM (2007) 391, p. 2.

[129] Sull'impatto dell'emergenza sanitaria si rinvia, per tutti, alla parte monografica del volume di *Percorsi Costituzionali* n. 2/2021, in specie, a T. E. Frosini, *Il diritto come vaccino*. In tema, si vedano anche le osservazioni di C. Gollier, S. Straub, *The economics of coronavirus: some insights*, in *Toulouse School of Economics*, 22 marzo 2020 e l'International Monetary Fund all'interno dell'*Annual Report* 2020, «*A Year like no other*».

minaccia ignota alla scienza medica, caratterizzata da rapidità di propagazione e portata globale[130].

Se è vero che le malattie epidemiche e pandemiche hanno da sempre accompagnato la storia dell'umanità[131], nondimeno, senza soffermarsi su raffronti di natura strettamente scientifica, è indubbio che la pandemia da Covid-19 abbia inciso profondamente su tutti gli aspetti dell'esistenza umana; i «*rapporti economici, rapporti sociali, rapporti giuridici, rapporti familiari: tutto è stato modificato, in peggio, dall'emergenza sanitaria*»[132].

In tale contesto, il settore sportivo ha subito ripercussioni particolarmente gravi in ogni suo aspetto, partendo dalla dimensione economica[133].

---

[130] United Nation, *Comprehensive Response to COVID-19. Saving Lives, Protecting Societies, Recovering Better*, settembre 2020, che identifica tre priorità generali: "*Health Response, Safeguard lives and Livelihoods, Transformative Recovery Process*" (p. 12 ss.). In dottrina, *ex multis*, Cfr. M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 109; ID., *Avviso ai naviganti del Mar pandemico*, in *Questione Giustizia*, n. 2/2020; D. Trabucco, *Il «virus» nel sistema delle fonti: Decreti-legge e DPCM al tempo del Covid-19. Tra principio di legalità formale e principio di legalità sostanziale*, in *Nomos*, n. 2/2020; G. Guizzi, *Stato costituzionale di diritto ed emergenza COVID-19: note minime*, in *Il diritto vivente*, numero monografico/2020; P. Sorrentino, *Emergenza, salus publica e Costituzione*, in *Diritto e Covid-19*, a cura di G.A. Chiesi, E. M. Santise, Torino, 2020. In tema di sport, specificatamente: P. Raimondi, L. Zambelli, *Covid e sport. L'esigenza di nuovi modelli di gestione delle imprese sportive e di prevenzione del rischio contagio*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2020.

[131] G. Mastandrea Bonaviri, *International Humanitarian Law and the Fight against Epidemics: An Analysis of the International Normative System in Light of the COVID-19 Public Health Emergency*, in *OIDU - Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 3/2020.

[132] S. Bastianon, *Unione europea e sport al tempo del Covid-19*, in *Rivista di Diritto sportivo*, n. 2/2020, p. 276.

[133] In tema, il rinvio è a: J. L. Israel *et al*, *Managing The Commercial Impact Of The Coronavirus: Implications For The Sports & Entertainment Industry*, in *The National Law Rewiew*, 13 march 2020; M.A. Weston, *COVID-19's Lasting Impact On The Sports Industry: Financial, Legal, And Innovation*, Pepperdine University Legal Studies Research Paper n. 21/2020; N. Harrison, *COVID-19: A High Level Review Of The Impact On Sports Events, Teams And Ticketholders*, in *LawInSport*, 26 march 2020; D. Rapacciuolo, *From The Spanish Flu To Covid19: While There Is Football There Is Hope!*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, n. 2/2020; M. Colucci, S. Cottrell, R. Sethna (edited by), *Coronavirus and its impact on football a*

La sospensione delle competizioni sportive a livello nazionale, europeo ed internazionale, unitamente alla chiusura generalizzata di palestre, piscine e centri sportivi, ha determinato conseguenze devastanti per l'industria sportiva: mancati introiti, perdita di posti di lavoro e cessazione definitiva di numerose realtà imprenditoriali[134].

In tal senso, risulta particolarmente significativo lo studio condotto nell'ambito della *SHARE Initiative*, promossa dalla Commissione europea, dal titolo *Documento di sintesi sulle conseguenze della crisi da Covid-19 nel settore sportivo*, che individua le principali ricadute economiche della pandemia, evidenziando come le criticità di un singolo aspetto, quale, ad esempio, la perdita di ricavi di una palestra per impossibilità di apertura ai soci, abbiano avuto immediate ripercussioni negative sull'intero comparto sportivo. Nel dettaglio, vengono presi in esame *«•ricavi persi: organizzazioni che non sono in grado di fornire i propri servizi ai cittadini, soprattutto nel periodo dell'anno che segna l'inizio della stagione per la maggior parte degli sport, ovvero quando organizzano allenamenti e competizioni, raccolgono quote attraverso tornei, eventi, campus di formazione, gare, ecc. Hanno anche perso una parte significativa del reddito regolare derivante da diversi tipi di versamenti, ad es., quote d'iscrizione, partecipazione o abbonamenti. • Gli atleti non solo hanno perso una stagione e quindi alcuni benefici finanziari, ma anche i loro allenatori e la loro capacità di allenarsi e di essere performanti, con conseguenze dirette sul loro reddito. Per alcuni, questa perdita di livello sportivo si traduce anche con una conseguente perdita di aiuti e finanziamenti sia privati (sponsor) che pubblici (a*

Sports law and policy centre and Lawinsport joint survey Version 2.0, London, 2020.

[134] L. Santoro, *La legislazione emergenziale sulle attività sportive nello svolgersi della curva epidemiologica*, in *Rivista di Diritto sportivo*, n. 2/2020, p. 295.

livello locale, regionale e nazionale). • Gli atleti non ricevono sostegno finanziario (ad esempio borse di studio, tirocini) a causa delle mancate entrate nelle organizzazioni sportive. • Difficoltà di cash flow: le organizzazioni hanno costi fissi che devono pagare indipendentemente dalla mancanza di ricavi. • Disoccupazione: licenziamenti di dipendenti, atleti, allenatori e altri lavoratori, in particolare quelli i cui salari dipendono dalle suddette fonti di reddito; nessuno dei lavori nel settore dello sport è sicuro. • Professionisti/freelance: i lavoratori autonomi che non sono più in grado di fornire servizi (ad es. gli istruttori) non sono stati inclusi nelle diverse manovre di sostegno pubblico che si sono occupate di tutelare i posti di lavoro nelle imprese. • Le organizzazioni hanno perso una parte significativa della loro forza lavoro non retribuita, cioè i volontari che sono confinati nelle loro case o che hanno una mobilità ridotta. • Le industrie che sono direttamente e indirettamente legate allo sport stanno vedendo che molti degli attuali modelli di business stanno fallendo e sentono la necessità di cambiare le loro strategie di business sia a breve che a lungo termine. Questo coinvolge quindi un gran numero di posti di lavoro e imprenditori»[135].

La pandemia ha, dunque, investito in maniera uniforme ogni livello del settore sportivo, incidendo tanto sulle attività di base quanto sulle competizioni professionistiche ed elitarie, senza risparmiare discipline ad alta rilevanza economica, come il calcio e la Formula 1, né eventi di straordinaria risonanza

[135] S. Bastianon, *Unione europea e sport al tempo del Covid-19*, in *Rivista di Diritto sportivo*, n. 2/2020, p. 278, ove l'A. riprende il documento *Documento di sintesi sulle conseguenze della crisi da COVID-19 nel settore sportivo*. Ulteriori dati si rinvengono anche nel documento della Commissione europea, Direzione Generale Educazione, Gioventù, Sport e Cultura intitolato *Mapping Study on measuring the economic impact of COVID-19 on the sport sector in the EU Final report*.

mediatica, quali i Giochi olimpici e paralimpici e i Campionati europei di calcio[136].

Si pensi, a titolo esemplificativo, al Campionato mondiale di Formula 1 del 2020 che, originariamente previsto con avvio il 15 marzo a Melbourne (Gran Premio d'Australia), è stato avviato soltanto il 5 luglio, con il Gran Premio d'Austria. Nel frattempo, la *Fédération Internationale de l'Automobile* aveva provveduto alla cancellazione definitiva o al rinvio di numerose gare già inserite in calendario. Nella sua versione definitiva, il campionato ha contemplato soltanto 17 gare, rispetto alle 21 previste, con conclusione il 13 dicembre 2020. Per compensare le soppressioni, la FIA ha programmato doppie gare sul circuito del Red Bull Ring in Austria, a Silverstone e in Bahrein, introducendo altresì tre nuove tappe: i Gran Premi della Toscana, dell'Eifel e dell'Emilia-Romagna[137].

Ancora più drastico si è rivelato il destino dei Giochi olimpici e paralimpici di Tokyo 2020, rinviati al 2021, così come del Campionato europeo di calcio, anch'esso posticipato di un anno.

Ulteriore profilo di assoluta rilevanza concerne tuttavia le conseguenze che la pandemia ha prodotto sulla funzione socio-culturale ed educativa dello sport. Come ricordato dalla Commissione nel citato *Libro bianco sullo sport*, "*lo sport rappresenta una sfera dell'attività umana che interessa in modo particolare i cittadini dell'Unione europea e ha un potenziale*

---

[136] P. Raimondi, L. Zambelli, *Covid e sport. L'esigenza di nuovi modelli di gestione delle imprese sportive e di prevenzione del rischio contagio*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2020, p. 2.

[137] S. Bastianon, *op. ult. cit.*, p. 277, che specifica alla nota 4 come: "*Dato il divieto di chiamare due prove diverse con lo stesso nome nel medesimo campionato, la FIA ha chiamato i due Gran Premi sul Red Bull Ring "Gran Premio d'Austria" e "Gran premio di Stiria"; i due Gran premi di Silverstone "Gran premio di Gran Bretagna" e "Gran premio di Silverstone"; i due Gran premi in Bahrein "Gran premio di Bahrein" e "Gran premio di Sakhir'*"".

enorme di riunire e raggiungere tutti, indipendentemente dall'età o dall'origine sociale"[138].

In tale prospettiva, la chiusura di palestre, piscine, centri sportivi e istituti scolastici ha inciso direttamente sulla quotidianità di milioni di cittadini europei, privando lo sport della sua fondamentale funzione educativa e sociale. L'impossibilità di praticare discipline di squadra o di contatto, l'obbligo di distanziamento sociale, l'inefficacia delle modalità di insegnamento a distanza in relazione all'attività motoria sono tutti aspetti che, pur non traducendosi immediatamente in dati economici, hanno avuto e continuano ad avere un impatto di straordinaria rilevanza.

"*La pandemia, in altre parole, non ha colpito soltanto l'economia, ma ha inciso direttamente sulla vita delle persone, stravolgendola ed impoverendola*. […] *Privando gli esseri umani dello sport, la pandemia ha finito per privare l'umanità di un patrimonio che non può essere misurato in termini monetari, ma che rappresenta parte integrante dell'essenza stessa delle persone*"[139].

Anche se, nella fase iniziale della pandemia, ciascuno Stato membro ha adottato misure autonome, spesso contraddittorie e non coordinate[140], successivamente, a livello eurounitario, pur tra le resistenze di alcuni Stati membri, si è affermata la necessità di fornire una risposta comune all'emergenza

[138] Commissione europea, *Libro bianco sullo sport*…, p. 3.

[139] S. Bastianon, *op. ult. cit.*, p. 282.

[140] M. Pianoforte, *Il mercato unico in tempo di crisi: la proposta di uno strumento orizzontale per rispondere alle emergenze*, in *eurojus*, n. 1/2023, p. 82 ove l'A. specifica come per "*far fronte alla crisi dovuta alla diffusione del virus Covid-19 i singoli Stati membri, soprattutto nel momento iniziale della diffusione del contagio, sono intervenuti in ordine sparso, in modo autonomo, adottando misure disomogenee, decise e realizzate a livello nazionale, tra le quali è necessario ricordare la chiusura delle proprie frontiere. Dopo questa fase di incertezza, l'Unione europea ha iniziato ad agire per promuovere politiche comuni e soluzioni condivise tra tutti gli Stati membri*". Cfr anche F. Fubini, *Bce, Lagarde e la «gaffe» che fa esplodere lo spread*, in *Il Corriere della Sera*, 12 marzo 2020.

pandemica e, per quanto qui d'interesse, è opportuno ricordare come il Parlamento europeo abbia espresso "*profonda preoccupazione per i possibili danni duraturi al settore sportivo, non solo in termini economici e occupazionali, ma anche dal punto di vista della società nel suo complesso*"[141] evidenziando, d'altro canto, proprio come, nel contesto emergenziale determinato dalla pandemia, lo sport e l'esercizio fisico abbiano assunto un ruolo particolarmente rilevante, potendo contribuire al rafforzamento della resilienza fisica e mentale della popolazione[142].

Alla luce di ciò, il Parlamento europeo ha sancito la necessità di tutelare e valorizzare il modello europeo dello sport[143], richiedendo tutele "*soprattutto per le organizzazioni e i club sportivi, le leghe, le palestre e i centri fitness, gli atleti, gli allenatori, il personale e le attività imprenditoriali legate allo sport, tra cui gli organizzatori di eventi sportivi e i media sportivi*"[144], e sottolineato l'importanza dei pacchetti di salvataggio rivolti a tutti gli sport[145], rappresentando il rilievo fondamentale del "*valutare tutte le possibili soluzioni per offrire un ulteriore sostegno mirato sia agli sport dilettantistici che*

[141] Punto 13 della *Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021 sull'impatto della COVID-19 sui giovani e sullo sport*, Impatto della COVID-19 sui giovani e lo sport.
[142] C. Bottari, *Lo sport e la riforma del terzo settore: principi costituzionali e inquadramento generale*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2021, p. 4.
[143] Cfr. A. Merone, *La cedevolezza del modello sportivo europeo*, in *Rivista di Diritto sportivo*, n. 1/2024; S. Bastinon, *La Superlega e il modello sportivo europeo*, in *Rivista di Diritto sportivo*, n. 2/2021 e, più risalente nel tempo, J. Zylberstein, *La specificità dello sport nell'Unione europea*, in *RDES*, n. 1/2008.
[144] Punto 13 della *Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021 sull'impatto della COVID-19 sui giovani e sullo sport*, Impatto della COVID-19 sui giovani e lo sport.
[145] Punto 20 della *Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021 sull'impatto della COVID-19 sui giovani e sullo sport*, Impatto della COVID-19 sui giovani e lo sport.

professionali, al fine di accrescere la redditività dell'intero settore"[146].

Dalle istituzioni europee arriva, dunque, l'input di "*valutare esaustivamente l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19 sullo sport nei vari Stati membri*"[147], così da "*mettere a punto, sulla base dei risultati di detta valutazione, un approccio europeo per far fronte alle sfide e mitigarne le possibili conseguenze*"[148].

In tale direzione si collocano strumenti come il *Support to mitigate unemployment risks in an emergency* (*SURE*), la *Coronavirus response investment initiative* (*CRII*) e la *Coronavirus response investment initiative plus* (*CRII+*), misure che hanno rappresentato interventi di grande importanza per consentire tanto agli Stati membri quanto all'Unione di iniziare ad affrontare le conseguenze economiche e sociali della crisi sanitaria[149].

Nello specifico, "*il 30 marzo 2020 Parlamento europeo e Consiglio hanno adottato, con procedura legislativa ordinaria ed iter legislativo molto rapido, il regolamento 2020/460/UE9 inerente il Coronavirus Response Investment Initiative (CRII), entrato in vigore il giorno successivo alla pubblicazione*,"[150] teso a modificare i regolamenti recanti, rispettivamente,

---

[146] Punto 21 della *Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021 sull'impatto della COVID-19 sui giovani e sullo sport*, Impatto della COVID-19 sui giovani e lo sport.

[147] Punto 24 della *Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021 sull'impatto della COVID-19 sui giovani e sullo sport*, Impatto della COVID-19 sui giovani e lo sport.

[148] Punto 23 della *Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2021 sull'impatto della COVID-19 sui giovani e sullo sport*, Impatto della COVID-19 sui giovani e lo sport.

[149] In tema, I. Ottaviano, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19*, in *eurojus*, n. 3/2020 e G. Centurelli, *Fondi strutturali europei e misure di contrasto al Covid-19: le azioni per reindirizzare ed accelerare gli investimenti, stato dell'arte e sviluppi futuri* in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2/2020.

[150] I. Ottaviano, *op. ult. cit*., p. 126.

disposizioni comuni sui fondi strutturali[151], la disciplina del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)[152] e quella del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca[153], introducendo "*misure specifiche volte a favorire il mantenimento degli investimenti finanziati dai fondi strutturali nell'ambito dei Programmi Operativi Nazionali (PON) e Regionali (POR) finanziati dai fondi strutturali*"[154].

"*Nel corso della valutazione del primo CRII, gli Stati membri, pur apprezzando la flessibilità operata, hanno evidenziato come alcuni problemi ancora fossero persistenti e come fosse necessario introdurre altra flessibilità nei programmi relativi ai fondi strutturali*" e, in risposta, sono state assunte "*ulteriori misure di flessibilizzazione, in affiancamento a quelle già operanti nell'ambito del CRII*"[155] introdotte il 24 aprile 2020 con il regolamento 2020/558/UE, CRII *plus*.

Le misure di flessibilità introdotte dal CRII e dal CRII *plus* si pongono in affiancamento al programma SURE, adottato con il regolamento (UE) n. 2020/672 che introduce "*uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza* […] *conseguente all'epidemia di Covid ‐ 19*" così da "*consentire all'Unione di*

[151] Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

[152] Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "*Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione*" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006.

[153] Regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio.

[154] I. Ottaviano, *op. ult. cit*., p. 126.

[155] I. Ottaviano, *op. ult. cit*., p. 128.

rispondere alla crisi del mercato del lavoro in modo coordinato, rapido ed efficace e in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, attenuando così l'impatto sull'occupazione per le persone e i settori economici più colpiti e mitigando, per gli Stati membri, gli effetti diretti di questa situazione eccezionale sulla spesa pubblica"[156].

2. *La regolazione pubblica per il contrasto degli effetti del Covid-19 nel settore sportivo italiano.*

In detto contesto, caratterizzato dalla necessità tanto di un dialogo istituzionale flessibile quanto di risposte tempestive, per l'Italia, si è rivelata fondamentale la sinergia tra il Dipartimento per lo Sport (già Ufficio) e la società Sport e Salute S.p.a.[157].

Il Ministro dello Sport ha svolto il ruolo di interlocutore privilegiato del comparto sportivo, instaurando un confronto costante con le federazioni nazionali, il CONI e le leghe professionistiche, al fine di individuare soluzioni idonee a consentire lo svolgimento delle attività e delle competizioni sportive, cercando un equilibrio tra le esigenze degli operatori del settore e le indicazioni dei comitati tecnico-scientifici incaricati di elaborare le misure di prevenzione del contagio.

Nel quadro dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, che ha comportato la sospensione delle competizioni sportive di ogni ordine e grado, nonché la chiusura degli impianti nei comprensori sciistici, il legislatore è intervenuto con una pluralità di decreti-legge, successivamente convertiti, recanti misure eccezionali destinate a sostenere il settore,

[156] Considerando n. 6 regolamento (UE) n. 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 *che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19*. Pubblicato il 19 maggio 2020, il regolamento è entrato in vigore il 20 maggio 2020.

[157] In tema, si veda V. A. Vaccaro, *La Società Sport e Salute s.p.a.: alcune riflessioni*, in *Rassegna di diritto ed economia dello sport*, n. 2/2020.

particolarmente colpito dalle restrizioni. Si tratta di interventi che hanno, da un lato, rafforzato previsioni già adottate, dall'altro, introdotto strumenti nuovi, con la finalità di garantire liquidità immediata agli operatori e di favorire la ripresa e il rilancio del sistema sportivo nazionale.

Un primo ambito di intervento ha riguardato la costituzione di specifici comparti finanziari presso l'Istituto per il Credito Sportivo e Culturale[158], istituito con l. n.1295/1957, che da "*oltre cinquant'anni* […] *è al fianco degli enti pubblici e dei soggetti privati per aiutarli a realizzare grandi e piccoli progetti di sviluppo con la concessione di mutui con tassi particolarmente agevolati, usufruendo del contributo statale grazie ad un fondo speciale a gestione separata istituito sempre presso l'Istituto*".

In particolare, l'art. 14, comma 1, del d.l. n. 23/2020 (conv. in l. n. 40/2020) ha istituito un comparto del "*Fondo di garanzia per l'impiantistica sportiva"*, già previsto dall'art. 90, comma 12, l. n. 289/2002, con una dotazione iniziale di 30 milioni di euro per il 2020, incrementata di ulteriori 30 milioni dal d.l. n. 34/2020 (conv. in l. n. 77/2020, art. 31, comma 4-bis). Tali risorse erano destinate a garantire i finanziamenti concessi dall'Istituto o da altri istituti di credito in favore delle federazioni sportive nazionali, delle discipline associate, degli enti di promozione sportiva e delle associazioni e società dilettantistiche iscritte nel registro CONI, al fine di fronteggiare esigenze di liquidità fino al 31 dicembre 2020. La durata della misura è stata prorogata dapprima al 30 giugno 2021 dal d.l. 183/2020 (conv. in l. n.

[158] Sulle attività dell'Istituto per il Credito Sportivo e Culturale, si rimanda a G. Paruto, *Cenni sull'Istituto per il Credito Sportivo*, in C. Bottari *et al*. (a cura di), *Diritto, organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, BUP, Bologna, 2021, p. 375, ove l'A. specifica che si tratta di "*un Ente pubblico con personalità giuridica, con gestione autonoma e sede legale in Roma. L'Istituto è l'unica banca pubblica al servizio del Paese per il sostegno allo sport e alla cultura, una banca alla quale partecipano anche Istituti finanziari privati*".

21/2021, art. 16, comma 2) e, successivamente, al 31 dicembre 2021, con ulteriore incremento di 30 milioni di euro per il 2021, ad opera del d.l. n. 73/2021 (conv. in l. n. 106/2021, art. 10, comma 8). Contestualmente, l'art. 14, comma 2, del medesimo d.l. n. 23/2020 ha istituito un comparto del Fondo speciale per la concessione di contributi in conto interessi, di cui all'art. 5, comma 1, l. n. 1295/1957, dotato di 5 milioni di euro per il 2020, incrementati di ulteriori 5 milioni dal d.l. n. 137/2020 (conv. in l. n. 176/2020, art. 2). Anche tale misura, inizialmente limitata al 31 dicembre 2020, è stata prorogata al 30 giugno 2021 dal d.l. n. 183/2020 e fino al 31 dicembre 2021 dal d.l. n. 73/2021 (art. 10, comma 9), con incremento di 13 milioni per il 2021.

Parallelamente, il legislatore ha disposto misure di carattere fiscale e contributivo. L'art. 156 del d.l. n. 34/2020 ha anticipato al 31 ottobre 2020 l'erogazione del 5 per mille, includendo le associazioni sportive dilettantistiche riconosciute dal CONI tra i possibili beneficiari. Lo stesso decreto (art. 216, comma 1) ha prorogato al 30 settembre 2020 la sospensione del pagamento dei canoni di locazione e concessori per impianti sportivi pubblici, inizialmente prevista fino al 31 maggio 2020 dal d.l. n. 18/2020 (conv. in l. n. 27/2020, art. 95), con possibilità di rateizzazione in tre mensilità a decorrere da settembre. Con il successivo comma 2, ha consentito la revisione dei rapporti concessori in scadenza entro il 31 luglio 2023, anche mediante proroga triennale, per riequilibrare gli assetti economico-finanziari compromessi dalla sospensione delle attività. Ai conduttori di palestre, piscine e impianti sportivi è stata riconosciuta, per i mesi da marzo a luglio 2020, una riduzione del 50% del canone locatizio (art. 216, comma 3). Ancora, l'art. 216, comma 4, ha previsto il diritto degli utenti al rimborso o, in alternativa, all'emissione di voucher di pari valore per gli abbonamenti non fruiti a causa della sospensione delle attività

sportive, misura successivamente riproposta dal d.l. n. 41/2021 (conv. in l. n. 69/2021, art. 36-*ter*), che ha esteso anche la possibilità di svolgimento delle attività a distanza.

Di rilievo è anche l'istituzione del "*Fondo per il rilancio del sistema sportivo nazionale*" (art. 217, d.l. n. 34/2020), alimentato da una quota delle scommesse sportive, con stanziamenti pari a 40 milioni per il 2020 e 50 milioni per il 2021, successivamente rifinanziato dal d.l. n. 127/2021 (art. 6) attraverso il reimpiego delle somme residue destinate alle indennità per i collaboratori sportivi. Contestualmente, l'art. 218 dello stesso d.l. ha attribuito alle federazioni sportive nazionali e al Comitato Italiano Paralimpico (CIP)[159] la facoltà di adottare provvedimenti straordinari per l'annullamento, la prosecuzione o la conclusione delle competizioni delle stagioni 2019/2020 e 2020/2021, inserendo anche disposizioni volte a contenere il contenzioso derivante da tali scelte.

Il legislatore ha inoltre introdotto specifici incentivi fiscali. L'art. 81 del d.l. n. 104/2020 (conv. in l. n. 126/2020) ha riconosciuto un credito d'imposta del 50% sulle spese in campagne pubblicitarie e sponsorizzazioni sportive, sostenute dal 1° luglio al 31 dicembre 2020, in favore di leghe, società professionistiche e associazioni dilettantistiche iscritte al registro CONI, con successiva estensione al 2021 ad opera dell'art. 10, commi 1-2, d.l. n. 73/2021. A ciò si è aggiunta la previsione di una controgaranzia statale fino a 14 milioni di euro per le obbligazioni della Fondazione Cortina 2021 (art. 82, d.l. n. 104/2020), nonché la proroga delle concessioni lacuali e fluviali per 15 anni (art. 100, d.l. n. 104/2020), poi estesa alle

[159] In tema, il rinvio è a: A. Macleod, *La classificazione nello sport paralimpico alla luce dell'"International Paralympic Committee Classification Code"*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, n. 3/2013.

associazioni dilettantistiche fino al 31 dicembre 2023 dall'art. 10-ter, d.l. n. 73/2021.

Accanto a questi strumenti, sono stati istituiti ulteriori fondi straordinari. L'art. 3 del d.l. n. 137/2020 ha istituito il "*Fondo unico per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche*", con una dotazione complessiva di 172 milioni per il 2020, rifinanziato nel 2021 dal d.l. n. 41/2021 (art. 14-*bis*) e dal d.l. n. 73/2021 (art. 10, commi 5-7). A ciò si è aggiunto il Fondo istituito presso il Ministero del turismo dall'art. 2 del d.l. n. 41/2021, con una dotazione di 700 milioni per il 2021, di cui 40 destinati ai maestri di sci, per compensare la mancata apertura della stagione sciistica. Sempre nel 2021, l'art. 10, commi 3 e 4, d.l. n. 73/2021 ha istituito un fondo da 86 milioni per coprire le spese di sanificazione e test anti-COVID sostenute da società sportive, mentre l'art. 10 *bis* ha previsto contributi a fondo perduto per associazioni con impianti natatori (30 milioni) e per gli organizzatori di eventi MotoGP (1 milione).

Il quadro si è completato con il d.l. n. 4/2022 (conv. in l. n. 25/2022, cd. "Sostegni-*ter*"), che ha esteso al primo trimestre 2022 il credito d'imposta per le sponsorizzazioni sportive, destinato un ulteriore contributo di 20 milioni per spese di sanificazione e test ed incrementato di 20 milioni il Fondo unico per il potenziamento del movimento sportivo italiano, con possibilità di destinare risorse a fondo perduto per le associazioni che gestiscono impianti sportivi.

Infine, di particolare rilievo risulta l'attività svolta da Sport & Salute S.p.A. che ha promosso lo sviluppo di studi settoriali e l'erogazione di finanziamenti destinati a iniziative innovative per il settore sportivo, comprese quelle finalizzate alla formazione del personale e al potenziamento delle competenze

specifiche[160]. Tali interventi riguardano in primo luogo la valorizzazione delle capacità necessarie per operare nel settore dello sport sociale, di comunità e di base[161], con particolare attenzione al miglioramento delle competenze gestionali dei modelli sportivi esistenti, all'acquisizione di abilità tecnico-digitali avanzate, nonché all'incentivazione di stili di vita salutari mediante la pratica sportiva e lo sviluppo di nuovi modelli organizzativi[162].

La società ha altresì promosso iniziative educative post-scolastiche e ricreative, come centri estivi, incontri con nutrizionisti e testimonial sui corretti stili di vita, sul rispetto delle regole e sui valori positivi dello sport, rivolti alle famiglie e alla comunità. Tali attività sono specificamente progettate per favorire l'inclusione di giovani, persone con disabilità e cittadini ultrasessantacinquenni, a condizione che gli enti proponenti dispongano dell'accesso a impianti adeguati e di istruttori qualificati, laureati in Scienze Motorie o tecnici di primo livello per le fasce giovanili e con specifica esperienza per le altre fasce di età, in numero sufficiente a garantire lo svolgimento delle attività[163].

Significativa è inoltre l'incentivazione di forme di sport "destrutturato", ovvero svolto al di fuori degli impianti sportivi e senza l'intervento diretto di associazioni ed enti sportivi, attraverso diverse linee di intervento, in cui rientrano

[160] M. Sanino, A. La Face, *Lo sport nella legge di bilancio 2019*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, *n*. 1/2019, p. 60 e, sempre in tema, P. D'Onofrio, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, in *Federalimsi.it*, n. 12/2019.

[161] G. Di Rosa, *Sport, diritto e inclusione sociale*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, n. 3/2024, p. 729, ove si afferma come in "*questo senso, allora, l'impegno per favorire l'inclusione sociale riceve davvero un notevole impulso attraverso il coinvolgimento collettivo che lo sport, come fenomeno diffuso a tutti livelli e a tutte le latitudini, può assicurare, proprio per consentire il superamento di situazioni di avversità e discriminazione*". Più diffusamente, in tema, C. Castell (a cura di), *Resilienza e sport*, Milano, Franco Angeli, 2020.

[162] In tema, il rinvio è al progetto "*Sport di tutti - Quartieri*".

[163] Il riferimento è, in particolare, al progetto "*Sport nei parchi*".

l'installazione di nuove aree attrezzate, la riqualificazione di spazi esistenti in cofinanziamento con gli enti locali, l'individuazione di aree verdi nei parchi cittadini destinate a "*Urban sport activity e weekend*" e la creazione di aree non attrezzate denominate "*Isole di sport*", messe a disposizione dalle municipalità e gestite dalle associazioni sportive dilettantistiche del territorio[164].

In parallelo, Sport e Salute S.p.A. ha erogato una serie di finanziamenti[165], integrativi rispetto al "*Fondo Sport e Periferie*", istituito dal d.l. n. 185/2015, conv in l. n. 9/2016, e gestito le procedure di erogazione delle somme relative a quest'ultimo[166].

Il Fondo nasce per il "*potenziamento dell'attività sportiva agonistica nazionale e dello sviluppo della relativa cultura in aree svantaggiate e zone periferiche urbane, con l'obiettivo di rimuovere gli squilibri economico sociali e incrementare la sicurezza urbana*"[167], attraverso interventi di "*a) ricognizione degli impianti sportivi esistenti sul territorio nazionale; b) realizzazione e rigenerazione di impianti sportivi con destinazione all'attività agonistica nazionale, localizzati nelle aree svantaggiate del Paese e nelle periferie urbane e diffusione*

---

[164] Sport & Salute, *Le barriere all'attività fisica e sportiva: la segmentazione degli italiani*, novembre 2020.

[165] Dal 1° gennaio 2020 le risorse del Fondo sono state trasferite al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri ed assegnate al Dipartimento per lo Sport, ai sensi del comma 182 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2019 n. 160, che dunque si avvale ora dell'intervento della Società Sport e Salute S.p.a. e non più del CONI, come in seguito all'introduzione del Fondo dal 2016 al 2018.

[166] E. Landoni, *CONI e federazioni sportive nel dibattito politico-parlamentare del secondo dopoguerra*, in *Riv. dir. sport*., n. 1/2015, 1, pp. 220-230, che studia le criticità di un intervento organico in materia di sport, costringendo il legislatore a emanare provvedimenti urgenti, come avvenuto, tra i tanti, con il d.l. 14 luglio 1978, n. 367 in materia di lavoro sportivo, con il d.l. 20 agosto 2003 riguardo alla giustizia sportiva e ora con il d.l. 29 gennaio 2021, n. 5 (c.d. Salva Olimpiadi). Cfr. E. Lubrano, *Le nuove disposizioni per lo sport previste nella legge di bilancio 2018: un importante riconoscimento per lo sport come valore positivo per la collettività nazionale*, in *Riv. dir. econ. sport*, n. 2/2018.

[167] Art. 15, comma 1, d.l 185/2015.

di attrezzature sportive nelle stesse aree con l'obiettivo di rimuovere gli squilibri economici e sociali ivi esistenti; c) completamento e adeguamento di impianti sportivi esistenti, con destinazione all'attività agonistica nazionale e internazionale"[168].

La portata delle competenze della società in materia di produzione e fornitura di servizi di interesse generale a favore dello sport, in particolare nel settore dell'impiantistica, aveva già trovato conferma nell'art. 1, comma 27, del d.l. n. 32/2019, cd. Sblocca cantieri[169], conv. in l. n. 55/2019, secondo cui "*al fine di ottimizzare le procedure di affidamento degli appalti pubblici per la realizzazione delle scelte di politica pubblica sportiva e della relativa spesa pubblica, a decorrere dal 1° gennaio 2020 la società Sport e Salute S.p.A. è qualificata di diritto centrale di committenza e può svolgere attività di centralizzazione delle committenze per conto delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatari operanti nel settore dello sport*".

3. *La crisi pandemica e il ritorno dell'intervento pubblico in economia.*

Partendo dall'analisi degli interventi nazionali a sostegno dello sport, emerge chiaramente come la crisi economica e sociale generata dalla pandemia da Covid-19 abbia restituito centralità all'intervento pubblico nell'economia[170], segnando un

[168] Art. 15, comma 2, d.l. n. 185/2015.

[169] Per una disamina del provvedimento si rinvia a: M. P. Chiti, *Il decreto "sblocca cantieri": ambizioni e limiti,* in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2019 e a L. Giampaolino, *Il futuro ha un cuore antico? Riflessioni sul decreto sblocca -cantieri,* in *GiustAmm.it*, n. 5/2019.

[170] G. Luchena, *L'intervento nell'economia dallo Stato liverale allo stato regolatore*, in E. Bani, F. Di Porto, G. Luchena, E. Scotti (a cura di), *Lezioni di diritto dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 37 e ss; F. Cintoli, *Le conseguenze della pandemia da Covid-19 sulle concessioni di servizi e sull'equilibrio economico e finanziario*, in *il Diritto dell'economia*, n. 3/2020; A. Pezzoli, *La politica della concorrenza ai tempi del virus e la*

rinnovato protagonismo dello Stato nella regolazione dei mercati e nel sostegno ai sistemi produttivi[171], di cui anche lo sport è parte fondante[172].

Dunque, come già la "*ricostruzione post-bellica*" anche l'emergenza da Coronavirus è "*caratterizzata da un forte intervento dello Stato nell'economia e sul mercato*"[173].

La rinnovata presenza pubblica evidenzia come l'intensità e la qualità dell'azione statale siano suscettibili di modulazioni

---

rilegittimazione dell'intervento pubblico, in *Mercato Concorrenza Regole*, 1/2020.

[171] Più ampiamente, si rinvia a P. Haberle, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione nel pluralismo*, in M. U. Luciani (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Laterza Bari, 1994 e M. Novak, *Verso una teologia dell'impresa*, Liberilibri, Macerata, 1996.

[172] Come attestato recentemente anche dal Rapporto Sport 2024, p. 8 ove si sottolinea come il "*contributo del settore sportivo al Valore Aggiunto (V.A.) nazionale nel 2022 è risultato pari all'1,38%, pari a circa 24,7 mld €, in forte aumento rispetto all'anno precedente (+12,6%) e, finalmente, lievemente superiore al livello prepandemico, che nel 2019 ammontava a 24,5 mld €. Il PIL del settore sportivo nel 2020 aveva subito un decremento molto maggiore rispetto a quello del complesso dell'economia italiana (-15,1% rispetto a -9%); nel 2021 aveva recuperato solamente un terzo della perdita a fronte di un recupero di oltre due terzi registrato a livello nazionale (tra il 2020 e il 2021, +5,3% il settore dello Sport e +6,6% il totale dell'economia) Come anticipato, il contributo del settore sportivo al valore aggiunto nazionale nel 2022, in termini percentuali, è risultato pari all'1,38%. Seppur aumentato rispetto all'anno precedente (1,33%), la maggior crescita del resto dell'economia negli anni passati ha indotto una sua riduzione rispetto ai livelli del contributo al valore aggiunto nazionale, dell'1,52% e dell'1,53%, registrati rispettivamente nel 2018 e 2019.Nella figura 2 è rappresentato l'andamento del valore aggiunto tra il 2018 e il 2022 delle tre componenti del settore sportivo. Nel 2022, dei 24,7 mld € di valore aggiunto complessivo, 4,2 mld € sono generati dalle attività sportive, 11,4 mld € dalle attività strettamente connesse alle attività sportive (tutti i prodotti industriali e i servizi necessari come input per fare Sport) e altri 9,1 mld € dalle attività connesse alle attività sportive in senso lato (comprensive ad esempio, dell'istruzione allo Sport, delle trasmissioni televisive, degli hotel che accolgono gli ospiti che praticano Sport, del betting, dell'editoria sportiva ecc.)*". In dottrina, il rinvio è a V. Rossi, L. Lucisano, *Emergenza sanitaria, centri sportivi e palestre: contratti, tutela dei consumatori e regolazione del mercato*, in *Rivista di Diritto sportivo*, n. 2/2020, p. 344, ove gli AA. specificano come la "*regolazione, però, deve necessariamente essere il frutto di un agire consapevole dello Stato ente regolatore, nell'ambito di un processo decisionale volto alla scelta dell'opzione normativa alla luce delle esigenze rilevate, degli obiettivi perseguiti e delle ricadute sui destinatari diretti e indiretti, sforzandosi di regolare in modo da «ottenere risultati nel modo meno oneroso possibile»*".

[173] F. Fracchia, *Coronavirus, senso del limite, deglobalizzazione e diritto amministrativo: nulla sarà più come prima?*, in *il Diritto dell'economia*, n. 3/2019, p. 583.

connesse alle scelte politico-istituzionali, culturali e sociali del momento storico, oscillando tra modelli di interventismo espansivo e approcci di tipo minimale[174].

In chiave teorica[175], tale alternanza può essere efficacemente rappresentata attraverso la metafora delle "*lancette della storia*"[176] che scandiscono le fasi di espansione o ritrazione del perimetro d'azione pubblica, a seconda che emerga un fallimento del mercato o, all'opposto, una disfunzione dell'apparato pubblico[177], prima con il superamento della concezione liberista del *laissez-faire* di smithiana memoria[178] in favore di un paradigma in cui "*la mano pubblica ha il compito di sostenere l'economia privata, intervenendo laddove l'impresa individuale non sia in grado di agire; di qui l'attribuzione al settore pubblico del compito di superare la*

---

[174] V. Teotonico, *La parabola dello Stato liberale e il monito della storia*, Bari, Cacucci editore, 2015, p. 27.

[175] In tema, si rinvia a P. Haberle, *op. ult. cit*., p. 138, ove l'A. afferma che indipendentemente dalla posizione ideologica che si accoglie è comunque necessario riconoscere che negli Stati moderni (e, in particolare, nello Stato liberal-democratico) il "*mercato non è uno spazio libero dall'etica, né dal diritto dello Stato. La mano invisibile del mercato (A. Smith) e la mano visibile del diritto (E.-J. Mestmaecker) vanno pensate contemporaneamente ... Il mercato è una parte della sfera abbracciata dal contratto sociale: life, liberty, estate, property, lavoro di tutte le parti contrattuali in posizione di eguaglianza ... Il mercato, nello Stato costituzionale, è - come tutta la vita sociale - strutturato, funzionalizzato e disciplinato normativamente, e cioè costituito. Esso si è trasformato realmente e idealmente da uno stato di natura a uno stato di cultura: ad esempio mediante i postulati materiali e processuali della giustizia e del bene comune, della costituzione e dell'ordinamento giuridico nel suo complesso. Le sue libertà sono fin dall'inizio culturali, non naturali ... Lo Stato costituzionale mette il mercato al proprio servizio, come substrato materiale irrinunciabile dei propri scopi ideali, orientati a favore della dignità dell'uomo e della democrazia*".

[176] G. Luchena, *op. ult. cit*., p. 37.

[177] A. Pezzoli, A. Tonazzi, *La sfida della normalità. Concorrenza e intervento pubblico nel post-Covid. È possibile andare oltre l'intreccio tra monopolio e assistenzialismo?*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 2/2020, p. 402.

[178] In dottrina, recentemente: A. Burgio, *Ancora a proposito di storia, progresso e divina Provvidenza. Brevi note su Adam Smith*, in *Dianoia*, n. 38/2024; E. Bani, *La disciplina del mercato finanziario* in E. Bani, F. Di Porto, G. Luchena, E. Scotti (a cura di), *Lezioni di diritto dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2023; e più risalenti nel tempo: R. P. Malloy, *Adam Smith nelle Corti degli Stati Uniti*, in *Mercato concorrenza regole*, n. 3/2012 e V. Merolle, *Diritto naturale ed economia in Adam Smith*, in *Il Pensiero politico*, n. 3/1980.

crisi, riconsegnando in seguito ai privati un'economia risanata"[179], poi, in un contesto in cui l'azione pubblica è chiamata a conformarsi ai criteri di efficienza, razionalità e neutralità propri del diritto della concorrenza[180], secondo una logica che impone di evitare distorsioni del mercato e di assicurare trasparenza e parità di trattamento. Infine, al giorno d'oggi, con il ritorno dell'azione pubblica che, però, "*non ripercorre vecchie strade intraprese, ma si colloca nell'alveo della normativa UE. Anzi, sotto certi aspetti, la trazione europea diviene ancora più significativa in termini di programmazione degli interventi per l'economia*"[181].

Dunque, con il "*progressivo diffondersi della pandemia in tutta Europa il tenore delle politiche europee si è gradualmente evoluto in una direzione che difficilmente sarebbe stata imboccata senza la pressione esercitata dall'eccezionalità delle conseguenze economiche e sociali generate dalla crisi sanitaria*"[182].

A differenza della crisi economico-finanziaria degli anni 2008–2012, quando l'Unione europea adottò misure tardive e disorganiche[183], contribuendo essa stessa all'acuirsi dei rischi sistemici per la stabilità dell'Eurozona, la crisi pandemica ha determinato una svolta nell'approccio delle istituzioni europee, orientato a garantire una risposta pronta, coordinata e

---

[179] B. Cavallo, G. Plinio, *Manuale di diritto pubblico dell'economia*, Milano, Giuffré, 1983, p. 50. In tema di dottrina Keynesiana, pur risalente nel tempo, si rinvia a P. Giuseppe, *La dottrina keynesiana e la crisi attuale del pensiero economico*, in *Bancaria*, n. 3/1977.

[180] In tema, per tutti, il rinvio è a: P. Manzini, *Diritto antitrust dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2022 e, relativamente al periodo pandemico, dello stesso autore, *Emergenza e concorrenza*, in *I Post di AISDUE, II (2020) Sezione "Coronavirus e diritto dell'Unione" n. 4, 15 aprile 2020*.

[181] G. Luchena, *Le crisi e il nuovo intervento pubblico nell'economia*, in E. Bani, F. Di Porto, G. Luchena, E. Scotti (a cura di), *Lezioni di diritto dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 100.

[182] Rapporto SVIMEZ 2020 sull'economia e la società del Mezzogiorno, *Note di sintesi, L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione*, 2020, p. 53.

[183] *Ibidem*.

proporzionata alla portata eccezionale dell'emergenza[184], facendo emergere la consapevolezza della necessità di un intervento straordinario e "*che i bilanci nazionali sarebbero stati chiamati a uno sforzo senza precedenti per sostenere imprese e famiglie con conseguenti aumenti significativi dei livelli di debito pubblico*"[185].

A fronte della crisi pandemica, la Banca Centrale Europea è intervenuta in via straordinaria mediante l'istituzione del Programma temporaneo di acquisto di titoli per l'emergenza pandemica (*Pandemic Emergency Purchase Programme – PEPP*)[186], dotato inizialmente di una capacità finanziaria pari a 750 miliardi di euro, dando attuazione ad una misura che ha svolto una funzione cruciale nel contenimento delle tensioni sui mercati finanziari contribuendo a preservare la stabilità dell'area euro. In particolare, il PEPP ha assicurato una protezione indiretta ai titoli del debito sovrano degli Stati membri maggiormente esposti, tra cui l'Italia, caratterizzati da livelli di indebitamento pubblico significativamente elevati[187].

Parallelamente alle misure di politica monetaria attuate dalla BCE[188], il Consiglio europeo del 23 aprile 2020, "*ha dato il via libera alle proposte elaborate dall'Eurogruppo del 07-09 aprile 2020, vale a dire la linea di credito agevolata del MES per le spese sanitarie dirette ed indirette, la cassa di integrazione europea (100 miliardi del Fondo SURE per integrare le casse*

---

[184] *Ibidem.*

[185] *Ibidem,* ove si aggiunge: tanto "*da portare Mario Draghi dalle colonne del Financial Times ad affermare che «livelli molto più alti di debito pubblico diventeranno una caratteristica permanente delle nostre economie»*".

[186] In tema, ancora, G. Luchena, *op. ult. cit*., 102.

[187] G. Carnazza, *La storia del debito pubblico in Italia*, in *Argomenti. Rivista di Economia, Cultura e Ricerca sociale*, n. 19/2021, p. 10. Più recentemente, si rinvia a A. Viterbo, *The impact of sovereign debt on inequality*, in *Federalismi.it*, n. 2/2025 e A. Sciortino, *La sostenibilità del debito pubblico tra vincoli europei e scelte nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 2/2024.

[188] In tema, G. C. Feroni, *Rileggendo Alberto Predieri. Euro, politica monetaria e potere delle banche centrali*, in *Diritto e società*, n. 2/2023.

integrazioni nazionali) ed un ampio intervento della Banca europea degli investimenti (BEI) di 200 miliardi per le Pmi. Il pacchetto iniziale dovrebbe avere un valore di 540 miliardi di euro, ivi compresi i 240 miliardi del nuovo MES, calcolati come se tutti i Paesi membri ne facessero richiesta"[189].

Inoltre, la Commissione europea, tramite l'attivazione della cosiddetta *escape clause* del Patto di stabilità e crescita[190], che ha consentito la temporanea sospensione delle regole europee in materia di disciplina fiscale, ha favorito l'introduzione di politiche espansive ispirate a una nuova logica di intervento pubblico che coinvolge tutti i livelli di governo.

Ricapitolando, in quella che può essere definita una "*prima fase sono state adottate misure di contenimento della crisi attraverso gli aiuti di Stato (bonus, aiuti al funzionamento delle imprese, iniezione di capitali, protezione degli asset strategici nazionali, sostegni economici di varia natura - poi riproposti in forme diverse anche in momenti successivi), nella seconda sono state concepite le linee d'indirizzo per innestare la ripresa duratura dell'economia (programmazione degli investimenti in settori specifici individuati dalla Commissione, finanziamenti della Banca europea per gli investimenti, interventi da parte della BCE), nella terza, è stata avviata la strategia vera e propria per il rilancio dell'economia per il tramite di un'inedita quanto coraggiosa iniziativa europea concernente la programmazione condivisa fra Unione europea e Stati. Una quarta fase riguarda la regolamentazione e l'attuazione delle misure di sostegno previste dai vari programmi finanziari. Si tratta di un'inedita*

[189] D. Trabucco, *Gli strumenti economico-finanziari dell'Unione europea per fronteggiare le conseguenze della pandemia causata dal* Covid-19*: un rafforzamento dell'*ordo *neoliberista con ripercussioni "silenti" sulla forma di stato e sulla tenuta dell'ordinamento comunitario. Verso un'Europa a "due velocità"?*, in *Diritto Pubblico Europeo*, n. 2/2020, p. 185.

[190] Cfr. F. Salmoni, *Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita. Le nuove regole sulla "governance" economica europea*, in *Consulta online*, n. 2/2024.

forma di armonizzazione: un impulso riformatore 'dettato' dall'Unione europea funzionalizzato all'ottenimento e alla corretta gestione delle provvidenze finanziarie a valere sul bilancio dell'Unione. Tale passaggio ordinamentale interessa e riguarda pressoché tutti livelli di governo, impegnati a realizzare un'imponente stagione riformatrice su più versanti: una sorta di lavorio a cerchi concentrici, cioè livello per livello, strumentale all'avvio della fase programmatoria e alla gestione della medesima. Un segnale diverso ma importante nell'ambito del ritorno dello Stato nell'economia scaturito dalla crisi pandemica è quello delle nuove forme di regolazione dell'economia, soprattutto in ambito bancario e finanziario e nel campo della digitalizzazione. Torna, in una certa misura, lo Stato investitore che impegna risorse […] *e riappare lo Stato provvidenza che assegna sostegni economici alle famiglie e alle imprese in diverse forme e intensità*"[191].

4. *Ripartire dagli investimenti: il Piano Next Generation EU nella prospettiva di una ripresa europea collettiva e solidale.*

L'effetto cumulativo degli interventi pubblici ha fatto sì che venisse mitigato in maniera significativa l'impatto recessivo della crisi pandemica, evitando una più profonda caduta dell'attività economica su scala globale.

Nello specifico, le proiezioni macroeconomiche "*fornite dal Fondo monetario internazionale nel suo World Economic Outlook di aprile, fissano la flessione dell'economia globale al 3,3% nel 2020*"[192], con un dato che, una volta superata la prima impressione, può essere valutato in termini non completamente negativi, soprattutto se contestualizzato alla luce delle rigorose

[191] G. Luchena, *op. ult. cit*., p. 101.

[192] R. Di Stefano, C. Giorgio, G. Marinuzzi, W. Totorella, *Investimenti e crescita*, in M. Nicola, W. Totorella (a cura di) *Partenariato Pubblico Privato e Project Finance. Nuove regole giuridiche, finanziarie e contabili*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2022, p. 17.

misure restrittive adottate, nel corso dell'anno precedente, dai singoli Stati membri al fine di limitare la diffusione del virus Covid-19 tra cui figurano, in via prioritaria, come detto, i confinamenti obbligatori a livello locale e nazionale[193].

Il contenimento della contrazione del Prodotto Interno Lordo (PIL) nel 2020 è, quindi, ascrivibile all'immediato e coordinato ricorso, da parte delle autorità governative, a manovre di natura fiscale di entità straordinaria, talvolta prive di precedenti nell'esperienza economica contemporanea[194].

Tali misure si sono sostanziate in interventi volti al sostegno della domanda aggregata con l'obiettivo di preservare la tenuta del sistema economico-produttivo nel suo insieme, cercando di salvaguardare la capacità reddituale delle famiglie[195], il mantenimento della liquidità nel tessuto imprenditoriale ed i livelli occupazionali[196].

---

[193] G. Luchena, *op. ult. cit*., p. 101.

[194] V. Minervini, *Il ritorno dello Stato salvatore. Nuovi paradigmi (post Covid) nel rapporto fra Stato e mercato?*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3/2020, p. 502, ove l'A. descrive come "*risulta, oggettivamente, il progressivo consolidamento di un diverso modello di intervento dello Stato in economia, che pare suscettibile di incidere profondamente, e con effetti durevoli, sull'assetto della costituzione economica che oggi conosciamo*"; A. Parziale, *Crisi pandemica e sostegno pubblico all'economia. Le garanzie Fondo PMI e SACE*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 2/2020.

[195] Per una prospettiva sociologica sull'intervento pubblico a sostegno delle famiglie, si rinvia a: E. Carrà, M. Moscatelli, *L'impatto familiare delle politiche del governo durante la pandemia di Covid-19 in Italia: le famiglie chiedono sussidiarietà?* In *Studi di sociologia*, n. 1/2023; A. Zanutto, *Le famiglie italiane tra vecchi e nuovi incubi: Covid-19 e resilienza*, in *Minorigiustizia*, n. 4/2020.

[196] R. Di Stefano, C. Giorgio, G. Marinuzzi, W. Totorella, *op. ult. cit*., p. 17, ove si specifica, in riferimento all'Italia, come per "*ciò che concerne il nostro Paese, la NADEF del 2021 evidenzia come il PIL abbia registrato nel 2020 una caduta pari all'8,9% in termini reali. Si tratta di una contrazione dell'attività economica senza precedenti in tempi di pace. Nel complesso, l'andamento del PIL è risultato condizionato principalmente dal crollo della domanda interna che, al netto delle scorte, ha sottratto 7,8 punti percentuali alla crescita. Anche gli investimenti nel 2020 hanno subito un calo significativo (-9,1%). Per ciò che concerne gli scambi con l'estero, il calo delle importazioni ha fatto registrare un - 12,6%, legato alla riduzione della domanda interna, mentre il calo delle esportazioni (-13,8%) è risultato ancora più marcato. Nell'intera area dell'euro il crollo del prodotto interno lordo è stato del 6,6%*".

In detto scenario di crisi, il Piano *Next Generation EU*, assunto con il regolamento UE 2020/2094, integrato nel Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021–2027, costituisce il punto di convergenza del complesso processo di reazione istituzionale.

Nello specifico, il *Next Generation EU* è pensato per far fronte *in primis* alle conseguenze economiche immediate della crisi da Covid-19 ma ha anche l'ambizione di supportare la ripresa dell'Europa nel lungo periodo, indicandone le traiettorie di crescita.

Il 27 maggio 2020 la Commissione europea, a seguito di uno specifico invito da parte del Consiglio europeo[197], ha presentato una proposta "*relativa ad Piano per la ripresa per l'Europa e al bilancio a lungo termine dell'Unione europea*"[198], proponendo una soluzione collettiva e solidale, condizione necessaria in un Continente in cui i singoli Stati presentano differenti strutture economico-produttive così come disuguali capacità di reagire agli *shock*[199].

Il presupposto su cui si basa la proposta "*è il rischio che la ripresa sia molto disomogenea nei diversi Stati membri, aumentando le disparità tra le economie nazionali. La differente capacità del bilancio degli Stati membri di erogare sostegno finanziario laddove sia maggiormente necessario per la ripresa e la divergenza fra le misure degli Stati membri mettono a repentaglio il mercato unico, come pure la coesione sociale e*

[197] Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, 23 aprile 2020, p. 1.

[198] R. Di Stefano, C. Giorgio, G. Marinuzzi, W. Totorella, *op. ult. cit*, p. 18. Il rinvio è alla Comunicazione della Commissione europea, *Il bilancio dell'UE come motore del piano per la ripresa europea*, COM (2020) 442, del 27 maggio 2020.

[199] Comunicazione della Commissione europea, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, COM (2020) 456, del 27 maggio 2020, p. 14.

territoriale"[200]. Perciò "*è opportuno attuare un programma eccezionale e coordinato di sostegno economico e sociale, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, in particolare verso quegli Stati membri che sono stati colpiti in modo particolarmente grave*"[201]. Il Piano per la ripresa dell'Europa si fonda sull'istituzione di uno Strumento europeo di emergenza per la ripresa (*Next Generation EU*) che va ad integrarsi temporaneamente al Quadro Finanziario Pluriennale per il periodo 2021-2027.

La proposta avanzata dalla Commissione europea configura, quindi, un impianto normativo e finanziario innovativo e stratificato, articolato su un duplice livello di intervento: da un lato, la previsione dello stanziamento di risorse aggiuntive, mediante la revisione del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP); dall'altro, l'introduzione di nuovi strumenti operativi o anche il rafforzamento di programmi già esistenti nel perimetro dell'azione dell'Unione[202].

Al bilancio pluriennale dell'Unione europea per il periodo 2021–2027, pari a 1.085,3 miliardi di euro a prezzi 2018, si affiancano risorse supplementari derivanti dal programma *Next Generation EU* (*NGEU*), per un ammontare di 750 miliardi di euro.

In via straordinaria, tali risorse vengono reperite attraverso l'emissione di titoli di debito sui mercati finanziari da parte della Commissione europea, la quale sarà autorizzata ad assumere prestiti per conto dell'Unione fino al termine del 2026[203].

---

[200] Considerando n. 3 del regolamento (UE) 2020/2094 del 14 dicembre 2020 *che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19.*

[201] Considerando n. 5 del regolamento (UE) 2020/2094 del 14 dicembre 2020 *che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19*.

[202] R. Di Stefano, C. Giorgio, G. Marinuzzi, W. Totorella, *op. ult. cit*., p. 18.

[203] *Ibidem*.

Il piano di rimborso dei suddetti prestiti avrà inizio il 1° gennaio 2027 e dovrà concludersi entro il 31 dicembre 2058[204].

I 750 miliardi di euro del *Next Generation EU* saranno erogati "*per il tramite di sette programmi europei. Due nuovi strumenti, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility)* [istituito con il regolamento n. 241/2021 del 12 febbraio 2021] *e REACT-EU, saranno interamente finanziati da Next Generation EU, mentre gli altri importi saranno complementari a 5 programmi finanziati nell'ambito del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027.*

Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza ha in dotazione la quasi totalità delle risorse del NGEU, 672,5 miliardi di euro (quasi il 90% della dotazione totale), suddivisi in 360 miliardi di prestiti e 312,5 miliardi di sovvenzioni"[205], divenendo lo strumento cardine dell'intero impianto di ripresa economica post-pandemica e la bussola che indirizzerà il futuro sviluppo economico e sociale dell'Unione.

L'accesso ai fondi del RRF è subordinato alla presentazione, da parte dello Stato membro, di un Piano nazionale di riforme e investimenti, fondato sui sei pilastri strategici indicati nel Dispositivo stesso[206] ed articolato secondo *milestone* e *target*

---

[204] Corte dei Conti dell'Unione Europea, *I finanziamenti dell'UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un'analisi comparativa*, in *Analisi*, n. 1/2023, p. 23.

[205] R. Di Stefano, C. Giorgio, G. Marinuzzi, W. Totorella, *op. ult. cit*., p. 19.

[206] L'art. 3 del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 *che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza* stabilisce che "*l'ambito di applicazione del dispositivo fa riferimento alle aree di intervento di pertinenza europea strutturate in sei pilastri: a) transizione verde; b) trasformazione digitale; c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; d) coesione sociale e territoriale; e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine, fra l'altro, di rafforzare la capacità di risposta alle crisi e la preparazione alle crisi; e f) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze*" e l'art. 16 del Regolamento aggiunge come entro il 31 luglio 2021 la Commissione debba presentare una relazione di riesame al Parlamento europeo ed al Consiglio nella quale dovrà essere compresa "*una valutazione quantitativa del contributo dei piani per la*

(*M&T*) che descrivano in maniera dettagliata lo stato di avanzamento e gli obiettivi delle misure proposte e, in caso di valutazione positiva da parte della Commissione europea, il Piano viene sottoposto al Consiglio dell'Unione europea, che ne approva in via definitiva i contenuti mediante decisione di esecuzione[207].

Infatti, il Dispositivo stabilisce che l'effettiva erogazione "*delle sovvenzioni avrà luogo solo se saranno conseguiti i target intermedi e finali concordati*"[208] nei singoli Piani nazionali elaborati dagli Stati membri ai sensi dell'art. 17 del regolamento per definire "*il programma di riforme e investimenti*" "*strutturati in un pacchetto completo e coerente, che può anche includere regimi pubblici finalizzati a incentivare gli investimenti privati*".

5. *Lo sport nel prisma del PNRR italiano: un fil rouge fra le Missioni.*

Come detto, "*il cambio di paradigma che l'Ue ha operato con il Regolamento UE 241/20212 ed il Dispositivo non ha avuto eguali nel panorama europeo*"[209] e così anche il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)[210] italiano, "*a differenza di altri piani che pure hanno connotato certi periodi della storia repubblicana presenta degli elementi di assoluta discontinuità*

ripresa e la resilienza al raggiungimento dei seguenti obiettivi: i) l'obiettivo climatico per almeno il 37 %; ii) l'obiettivo digitale per almeno il 20%; iii) ciascuno dei sei pilastri di cui all'articolo art. 16, comma 2, lett. b".

[207] Art. 20, par. 2, del Regolamento 2021/241.

[208] R. Di Stefano, C. Giorgio, G. Marinuzzi, W. Totorella, *op. ult. cit*., p. 20.

[209] A. Sciortino, *PNRR e divari territoriali tra previsione e* attuazione, in *Italian Papers On Federalism*, n. 1/2025, p. 85.

[210] Il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio 10160/2021, che ha recepito la proposta di decisione della Commissione europea, COM (2021) 344 final, 22/06/2021.

rispetto al passato"[211]. Con una struttura fondata su una governance multilivello[212], che "*vede, da un lato, le amministrazioni centrali (Ministeri e Strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri) e territoriali (Regioni ed enti locali) assumersi la responsabilità dell'attuazione del Piano; dall'altro, l'Ispettorato generale (già Servizio centrale) farsi carico di tutto il coordinamento operativo del Piano*,"[213] il PNRR si rivela uno stringente, ed ambizioso, cronoprogramma volto ad attuare riforme e investimenti strutturali in tempi estremamente ridotti e con la necessità di una partecipazione attiva e coordinata dell'intero sistema istituzionale e dell'apparato amministrativo, sia centrale che periferico[214].

Declinate in circa mille *milestone* e *target*, le 6 Missioni del PNRR si sviluppano "*intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale*"[215] in cui si inserisce pienamente il settore sportivo che può dare piena attuazione a detti obiettivi

---

[211] A. Sciortino, *op. ult. cit*., p. 84. In tema l'A. ricorda come in "*Italia vi sono stati altri esempi di pianificazione economica generale anche se non paragonabili a quella che ci occupa. Alla fine degli anni '60, in ossequio all'art. 41.3 Cost. è stata elaborato un programma economico che poi non ha avuto i risultati attesi. Si tratta del Programma economico nazionale contenuto nella L. del 27/07/1967 n. 675 relativo al quinquennio 1966-70 che prevedeva un piano molto ambizioso articolato in riforme e investimenti di grande portata. Il contesto politico-economico in cui si inseriva rifletteva probabilmente la fase in cui l'interventismo dello Stato in economia era fortemente sentito*". In dottrina, il rinvio è a: G. Amato (a cura di), *Il governo dell'industria in Italia. Testi e documenti*, Bologna, Il Mulino, 1972; A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963; e M. S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1977. Più in generale sulla programmazione economica N. Rangone, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, Il Mulino, 2007.

[212] G. Mulazzani, *La "governance" multilivello nell'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza dopo la revisione: il ruolo dello stato nell'"amministrazione disaggregata"*, in *Munus*, n. 3/2024, p. 877.

[213] I. Blasi, *Il PNRR al giro di boa: luci e ombre nel prisma di una rimodulazione complessiva*, in *Federalismi.it*, n. 9/2024, p. 46.

[214] *Ibidem*.

[215] Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, *Obiettivi generali e struttura del Piano*, p. 14.

in una logica in grado di contemperare crescita economica, protezione sociale e tutela dell'ambiente.

Lo sport, come già ampiamente rappresentato, è in grado di favorire l'inclusione sociale ed il benessere collettivo ma è anche un fattore economico di rilievo, a partire proprio "*dall'impiantistica al turismo sportivo estivo e invernale, oltre alle molteplici attività complementari che vi ruotano attorno, da quelle manifatturiere a quelle delle attrezzature*"[216].

I relativi interventi del PNRR sono compresi nell'ambito di 2 Missioni: la 4, *Istruzione e ricerca*, finalizzata a rafforzare il sistema educativo, le competenze digitali e la ricerca e il trasferimento tecnologico, e la 5, *Inclusione e coesione*, tesa a facilitare la partecipazione al mercato del lavoro, anche attraverso la formazione ed il rafforzamento delle politiche attive del lavoro, e favorire l'inclusione sociale.

Nello specifico, il Piano stanzia 300 milioni di euro per il potenziamento delle infrastrutture sportive nelle scuole e 700 milioni per la creazione di impianti sportivi e parchi attrezzati.

I fondi "*serviranno a colmare la carenza di strutture e attrezzature sportive negli edifici scolastici, attraverso la costruzione e la ristrutturazione, potenzialmente, di oltre 400 edifici da destinare a palestre o strutture sportive*"[217] nonché alla "*realizzazione o* […] *ristrutturazione di impianti sportivi e parchi urbani attrezzati*"[218], con particolare riguardo al recupero funzionale, alla rimozione delle barriere architettoniche ed al miglioramento dell'efficienza energetica.

Nell'ambito dei provvedimenti nazionali di attuazione del PNRR ed anche al fine di valorizzare le periferie urbane, all'art. 15, comma 5-*ter,* il d.l. n. 13/2023[219] assegna alle Regioni e agli

[216] Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, *Missione5, Componente2: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore*, p. 223.
[217] *Ibidem*.
[218] *Ibidem*.
[219] Convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41.

Enti locali il compito di provvedere "*alla ricognizione degli immobili e impianti sportivi di loro proprietà che possono essere oggetto di interventi di recupero o ristrutturazione*".

A parere di chi scrive, in ragione dell'imprescindibile rispetto del princìpio del *Do No Significant Harm* (*DNSH*)[220], ovvero dell'obbligo di non arrecare un danno significativo all'ambiente, cui devono uniformarsi tutti i progetti e le azioni dei Piani[221], gli interventi in materia d'impiantistica sportiva sono necessariamente correlati anche alla Missione 2, *Rivoluzione verde e Transizione ecologica*, in quanto devono comportare il rafforzamento dell'efficienza energetica degli edifici[222], che rappresenta "*una delle leve più virtuose per la*

[220] M. Delsignore, *Il principio DNSH e la lotta al greenwashing*, in *Federalismi.it*, n. 27/2024, p. 72, ove l'A. riporta come l'"*obbligo di non arrecare un danno significativo (di qui in poi anche indicato con l'ormai noto acronimo DNSH, dal suo appellativo inglese do not significative harm) nasce al di fuori del diritto ambientale, collocandosi nell'ambito della regolazione della finanza privata*" e, a p. 85, aggiunge che "*il DNSH nasce come criterio definitorio di un'attività sostenibile per combattere fenomeni di falsa informazione ambientale e offrire certezze agli operatori economici e finanziari sul mercato*".

[221] M. Delsignore, *op.ult.cit.*, p. 85, ove l'A. sottolinea come nel "*regolamento 2021/241/UE, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, si prevede, sia al considerando 25, sia, soprattutto, all'art. 18, co. 4 lett. d), la necessità che gli Stati forniscano "una spiegazione del modo in cui il piano per la ripresa e la resilienza garantisce che nessuna misura per l'attuazione delle riforme e degli investimenti in esso inclusi arrechi un danno significativo agli obiettivi ambientali ai sensi dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2020/852 (principio «non arrecare un danno significativo»)". Il regolamento, dunque, istituisce nei confronti dello Stato l'obbligo di mettersi in moto, lasciando ampi margini di scelta quanto alle modalità più opportune, al fine di assicurare che esista un sistema, un "modo", per garantire che le misure di attuazione del PNRR non arrechino un danno significativo agli obiettivi ambientali. Vi è un espresso richiamo all'art.17 del regolamento tassonomia e si denomina il criterio come principio'*"". Sul punto il rinvio è anche a: S. Lazzari, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, n. 1/2021.

[222] A. S. Bruno, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNHS) davanti alle sfide territoriali*, in *Federalismi*, n. 8/2022, p. 8; l'Autrice afferma, infatti, come: «La Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) e la Missione 5 (Inclusione e coesione) del PNRR appaiono chiaramente collegate tra loro, come dimostrato dal richiamo ad interventi trasversali che, pur muovendo da esigenze di rigenerazione urbana, risultano finalizzati al recupero del degrado sociale e ambientale, attraverso la realizzazione di strutture di edilizia residenziale pubblica e la rifunzionalizzazione di aree e strutture edilizie esistenti, in una prospettiva di

riduzione delle emissioni in un Paese come il nostro, che soffre di un parco edifici con oltre il 60 per cento dello stock superiore a 45 anni, sia negli edifici pubblici (es. scuole, cittadelle giudiziarie), sia negli edifici privati"[223].

Nella fase di concreta attuazione del Piano, ossia della cosiddetta "*messa a terra dei progetti*"[224], è richiesta un'intensa "*attività di monitoraggio, volta non solo alla sistematizzazione dei dati, ma anche alla promozione di un modello di amministrazione trasparente e aperta*"[225] dato che, come "*già evidenziato, l'erogazione dei fondi da parte dell'Unione europea non avviene in modo automatico*" e la Commissione "*ha predisposto ben 14 indicatori comuni per valutare – su base semestrale – se ciascuno Stato membro abbia raggiunto o meno gli obiettivi intermedi concordati*"[226].

Per quanto qui d'interesse, particolare attenzione è stata suscitata dalla valutazione semestrale relativa all'erogazione della terza rata del PNRR, durante la quale sono emerse forti

coesione sociale e territoriale, quale pilastro fondamentale dell'intera programmazione».

[223] Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, *Missione 2: Rivoluzione verde e transizione ecologica*, p. 122.

[224] S, Bandini, *Partenariato pubblico-privato di cooperazione: partecipazione degli Enti del Terzo Settore, insieme ai soggetti pubblici, alla realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, in *Innovazione&Diritto*, n. 3/2022, p. 3.

[225] I. Blasi, *op. ult. cit.*, p. 44.

[226] I. Blasi, *op. ult. cit*., p. 50 in cui l'A. specifica "*Regolamento delegato (UE) 2021/2106: 1) Risparmio nel consumo annuo di energia primaria; 2) Capacità operativa aggiuntiva installata per le energie rinnovabili; 3) Infrastrutture per combustibili rinnovabili; 4) Popolazione che beneficia di misure di protezione contro inondazioni, incendi boschivi e altri disastri naturali legati al clima; 5) Abitazioni aggiuntive con accesso a Internet fornito tramite reti ad altissima capacità; 6) Imprese supportate nello sviluppo o nell'adozione di prodotti, servizi e processi applicativi digitali; 7) Utenti di servizi, prodotti e processi digitali pubblici nuovi e aggiornati; 8) Ricercatori che lavorano in strutture di ricerca supportate; 9) Imprese supportate; 10) Numero di partecipanti all'istruzione o alla formazione; 11) Numero di persone occupate o impegnate in attività di ricerca di lavoro; 12) Capacità di strutture sanitarie nuove o modernizzate; 13) Capacità delle classi nelle strutture per la cura dell'infanzia e nelle strutture scolastiche nuove o modernizzate; 14) Numero di giovani di età compresa tra 15 e 29 anni che ricevono sostegno. Ciascun indicatore, per di più, fa riferimento a uno o più obiettivi del Recovery and Resilience Facility*".

perplessità in merito alle misure inserite nel capitolo dei Piani Urbani Integrati (PUI)[227], in specie in riferimento ai progetti relativi al "Bosco dello Sport" di Venezia ed allo stadio "Artemio Franchi" di Firenze[228].

Antecedentemente all'approfondimento dei progetti citati, si riporta come il PNRR, secondo un'impostazione trans-locale e trans-settoriale, intenda intervenire sulle periferie delle Città Metropolitane con l'Investimento 2.2 denominato "*Piani urbani integrati*", "*nell'ambito del quale si fa menzione di 'una pianificazione urbanistica partecipata, con l'obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città smart e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile'. L'idea è che si possano così 'realizzare sinergie di pianificazione tra il Comune 'principale' ed i Comuni limitrofi più piccoli con l'obiettivo di ricucire tessuto urbano ed extraurbano, colmando deficit infrastrutturali e di mobilità*"[229].

In merito al citato stadio "Artemio Franchi", progettato da Pierluigi Nervi, il PUI prevedeva un finanziamento pari a 55 milioni di euro su un totale di 200 milioni di spesa complessiva[230], in quanto il progetto era stato inserito tra quelli

---

[227] In tema, A. Simonati, *Il governo del territorio nel prisma delle politiche regionali sulla sostenibilità sociale*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1/2024; S. Ombuen, *Il ruolo del Terzo Settore nella Rigenerazione urbana alla prova del PNRR,* in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 2/2023, Propriamente per il settore sportivo, si rinvia a: S. Gobbi, *Investire nello sport = investire nel futuro,* in *Il Nuovo Diritto delle Società*, n. 10/2023.

[228] In dottrina, si rinvia a B. Cavandoli, *Un esempio di sinergia fra Pubblica Amministrazione e società sportiva: l'attuazione dei decreti 6 giugno 2005 allo stadio comunale Artemio Franchi di Firenze*, in *Rassegna di diritto ed economia dello sport*, n.2-3/2010.

[229] B. Celati, *Riqualificazione del patrimonio edilizio e sviluppo delle città. Verso una "conformazione ecologica" del territorio urbano?*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2023, p. 125.

[230] Altri 95 milioni sono a carico del Piano Nazionale Complementare (PNC), che identifica un fondo finanziato dallo Stato italiano – tramite un apposito scostamento di bilancio – che segue le medesime procedure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, essendo la riqualificazione dello Stadio Franchi inserita tra i 14 progetti contemplati dal Piano Strategico "Grandi Attrattori Culturali", di competenza del Ministero della Cultura.

di pianificazione urbanistica partecipata, finalizzati alla trasformazione di aree metropolitane vulnerabili in città *smart* e sostenibili, con l'obiettivo di colmare deficit infrastrutturali e di mobilità, limitando al contempo il consumo di suolo edificabile[231].

Successivamente, la Commissione europea ha sollevato rilievi in merito alla coerenza dei progetti con gli obiettivi della misura M5C2 I2.2, in quanto i progetti "*devono essere necessariamente localizzati in grandi aree urbane degradate nonché rispettare l'obiettivo sociale della misura: la restituzione alle comunità di un'identità attraverso la promozione di attività sociali, culturali ed economiche, con una particolare attenzione agli aspetti ambientali*"[232].

A seguito di un ulteriore approfondimento istruttorio, in data 22 aprile 2023, i Servizi della Commissione hanno dichiarato la non eleggibilità del progetto di riqualificazione dello stadio "Franchi" nell'ambito dei PUI, con conseguente adozione da parte del Governo del d.m. 28 aprile 2023 (G.U. 4 maggio 2023, n. 103). La sentenza del TAR Lazio in risposta al ricorso contro l'esclusione esperito dal Comune di Firenze riporta come detta esclusione si fondi sulla caratteristica del progetto di essere "*incentrato essenzialmente sull'attività calcistica professionista di alto livello*", "*non soddisfa*[ndo] *l'obiettivo di coesione sociale della misura*"[233]. Analoga sorte è toccata allo stadio "Bosco dello Sport" di Venezia per il cui recupero però, il

[231] Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 217 ove si specifica come l'investimento "*prevede la predisposizione di programmi urbanistici di rigenerazione urbana partecipati, finalizzati al miglioramento di ampie aree urbane degradate, alla rigenerazione, alla rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e al miglioramento dell'accessibilità e dell'intermodalità delle infrastrutture anche allo scopo di trasformare territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi aumentando, ove possibile, il loro valore*".

[232] I. Blasi, *op. ult. cit*., p. 50.

[233] TAR Lazio, Sez. I *ter*, 24 novembre 2023, n. 17472.

Governo ha stanziato 93,5 milioni di euro a valere sulle risorse nazionali, mentre il finanziamento dello stadio sarà a carico del comune di Venezia[234].

Nonostante l'ammontare molto limitato dei fondi dedicati all'impiantistica sportiva, corrispondenti a meno dello 0,5% dei 191,5 miliardi di euro del Piano italiano, il PNRR continua a rappresentare "*il programma più ampio e strutturato di riforma, innovazione e rilancio degli investimenti degli ultimi decenni*"[235], le cui principali criticità continuano, forse, a risiedere non tanto nella limitata capacità amministrativa dei soggetti attuatori e nel complesso sistema di rendicontazione (Regis)[236] quanto nello scarso coinvolgimento della società civile[237] e nella circoscritta capacità di attrarre capitali privati[238].

[234] I. Blasi, *op. ult. cit*., p. 56.
[235] Documento di Economia e Finanza, 2022, Sezione III Programma Nazionale di Riforma, p. 1.
[236] In tema, si rinvia a M. C. Manca, R. Ricciardi, *PNRR, INTERREG e altri fondi strutturali. Come superare i controlli di 1°, 2° e 3° livello sui finanziamenti europei. Manuale operativo con analisi di casi pratici*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2025.
[237] I. Blasi, *op. ult. cit*., p. 79.
[238] B. Bertarini, *Il finanziamento pubblico e privato dell'European Green Deal: la tassonomia delle attività economicamente ecosostenibili e la proposta di regolamento europeo sugli european green bonds*, in *AmbienteDiritto*, n. 1/2022, p. 1.

CAPITOLO III

LA REGOLAZIONE GIURIDICA DEL MERCATO DELLA FINANZA SOSTENIBILE: L'IMPIANTISTICA SPORTIVA E LA COMPLEMENTARIETÀ DEL FINANZIAMENTO PUBBLICO E PRIVATO PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE.

1. *Brevi osservazioni introduttive*. 2. *Rigenerazione urbana, Nuovo Bauhaus europeo e sport urbanism. Dalla Carta di Toronto alla Twin transition: nuove sfide in tema di benessere collettivo*. 3. *L'intervento pubblico a favore dell'ambiente: il princìpio dello sviluppo sostenibile nelle politiche europee verso un'economia più verde e resiliente*. 4. *Sports, Cultural and Recreative District. L'impianto sportivo come impresa in grado di generare ricadute sociali e ritorni economici, diretti e indiretti*. 5. *La finanza sostenibile: dalla definizione della Tassonomia europea all'obiettivo di realizzare un mercato virtuoso e sostenibile per capitali pubblici e privati*. 6. *Regolare il mercato dei Social Impact Bond. Una complessa operazione di partenariato pubblico-privato tra opportunità e criticità operative*. 7. *Sport, mercato finanziario e impatto sociale dell'impiantistica sportiva: la necessaria introduzione di un framewok normativo per incentivare e disciplinare gli investimenti privati*. 8. *Finanza sostenibile e finanza partecipativa: nuove prospettive per il settore sportivo italiano*. 9. *La regolamentazione giuridica europea dell'equity e lending crowdfunding*. 10. *Reward, donation e civic crowdfunding*: *nuovi strumenti per finanziare l'impiantistica sportiva e incentivare la partecipazione attiva dei cittadini*. 11. *Superare il paradigma denaro-tempo-denaro e individuare nuove forme di collaborazione pubblico privato nella rigenerazione dell'impiantistica sportiva*.

1. *Brevi osservazioni introduttive.*

Dopo aver esaminato gli interventi attuati dal regolatore pubblico sul mercato degli operatori economici dello sport per fronteggiare e, nei limiti del possibile, riparare i danni provocati dalla pandemia da Covid-19, si intende rappresentare come

l'intervento pubblico si stia concentrando sul tema della sostenibilità ambientale e come l'impiantistica sportiva possa essere un volano rigenerativo per le città per il raggiungimento degli obiettivi del cd. sviluppo sostenibile[239], contribuendo fattivamente alla lotta contro il cambiamento climatico.

Partendo dall'analisi economica del diritto ambientale e delle relative politiche pubbliche[240], si procederà con lo studio delle tappe fondamentali che hanno portato all'affermarsi del tema della sostenibilità, in particolare di quella ambientale, a livello internazionale, europeo e nazionale.

Nei paragrafi conclusivi si procederà con l'analisi del tema del finanziamento delle strutture sportive, sempre in combinazione con i fattori *ESG*[241], ovvero con le tematiche sempre riconducibili alla sostenibilità, concentrando l'attenzione sulla disciplina eurounitaria in materia di finanza sostenibile. Da

---

[239] La dottrina in tema di sviluppo sostenibile è sterminata, tra i più recenti si citano: I. Allegranti, *Il binomio comunità-territorio nel prisma dello sviluppo sostenibile umano*, in *Federalismi.it*, n. 16/2025; A. Blandini, F. Massa Felsani, G. Alfano, *Sviluppo sostenibile e lotta alle diseguaglianze nella regolamentazione delle attività economiche*, in *Federalismi.it*, n. 22/2024; A. Pirozzoli, *Intelligenza artificiale, sviluppo sostenibile e ambiente*, in *Consulta online*, n. 1/2024; F. Gorni, *The New Landscape of Sustainable Finance: the contribution of the regulatory lessons learnable from the evolution of the Credit Rating Agencies Market to the successful development of the ESG Rating Market*, in *Corporate Governance*, n. 3/2024; G. Torta, *Partecipazione pubblica e promozione dello sviluppo sostenibile: il caso emblematico della disciplina delle "materie prime critiche"*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2024; G. Luchena, *Sviluppo economico sostenibile e tutela dell'ambiente*, in *Diritto del mercato assicurativo e finanziario*, n. 2/2024.

[240] Per una disamina generale della disciplina, si rinvia a: E. D'agostino, G. Sobbrio, *Introduzione all'analisi economica del diritto*, Torino, Giappichelli, 2020 e R. A. Posner, *Economic analysis of law*. *Ninth edition*. Wolters Kluwer *Law & Business*, New York, 2014.

[241] I fattori ESG sono criteri utilizzati per valutare la sostenibilità e l'impatto etico, suddividendoli in tre categorie principali: Ambientali (*Environmental*), Sociali (*Social*) e di *Governance*. In dottrina, recentemente, si rinvia, tra gli altri, a: E. Bertolino, *The "Social" factor of ESG principles, gangmastering and the supply chain: between law and good practices,* in *Diritto ed Economia dell'Impresa*, n.1/2025; F. Costantino, *Il paradigma ESG applicato alla governance delle città. La comunità urbana socialmente sostenibile: una prospettiva costituzionalmente orientata,* in *Corporate Governance*, n. x/2025; S. A. Cerrato, C. Sartoretti, *Fattori ESG: profili costituzionali e riflessi applicativi diretti,* in *Giurisprudenza italiana*, n. 5/2024.

ultimo, verrà affrontato l'argomento della finanza alternativa[242], ovvero di quei canali di finanziamento differenti e separati da quelli classici bancari, rappresentando i concreti benefici che può apportare al settore sportivo e, in particolare all'impiantistica.

2. *Rigenerazione urbana, Nuovo Bauhaus europeo e sport urbanism. Dalla Carta di Toronto alla Twin transition: nuove sfide in tema di benessere collettivo.*

Alla luce del rilievo assegnato allo sport ed al modello sportivo europeo ai fini del benessere collettivo[243], sta prendendo forma una nuova concezione della progettazione dello spazio cittadino[244].

---

[242] In dottrina, si rinvia a: B. Russo, *Le implicazioni economico-sociali nei nuovi modelli di finanza alternativa: verso un mercato digitale (del credito) effettivamente inclusivo e efficacemente sostenibile?*, in *Rivista di diritto bancario*, n. 4/2021; S. Silvotti, *Gli effetti dell'esclusione finanziaria e l'esigenza di una finanza alternativa: alcune riflessioni sul microcredito*, in *Rivista dei dottori commercialisti*, n. 2/2010; E. Casale, *Banca "etica", la finanza alternativa*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 5/1996.

[243] In tema, per tutti, sempre C. Bottari, *Prefazione*, in L. Zambelli, A. Francini (a cura di), *Diritti, gestione e sostenibilità dell'impiantistica sportiva*, Bologna, B.U.P., 2025, p. 7 ove l'A. specifica come lo "*sport, oltre ad essere vettore di coesione sociale, inclusione e prevenzione, è oggi riconosciuto quale diritto da promuovere attivamente. Tale prospettiva si riflette nelle politiche pubbliche, come dimostrano diversi e continui investimenti, tra cui quelli previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che individua negli impianti sportivi strumenti di rigenerazione urbana e coesione territoriale. È quindi indispensabile una governance attenta e consapevole, capace di superare le criticità legate all'inefficienza gestionale e alle disuguaglianze infrastrutturali che ancora caratterizzano il nostro paese*".

[244] E. Cicalò, *Spazi pubblici: progettare la dimensione pubblica della città contemporanea*, FrancoAngeli, Milano, 2009. Più recentemente: A. Baldazzini, S. Miccolis, V. Pica, P. Venturi, *L'orientamento alla comunità nella rigenerazione territoriale. Comunità, cultura e impatto sociale*, in *Quaderni Dell'Economia Civile*, n. 12/2023, AICOON Short Paper, p. 8, ove si afferma come "*l'idea di sviluppo locale coniughi in forme innovative e pervasive la fisionomia dei luoghi per creare un equilibrio tra le istanze del nuovo e le necessità di recupero architettonico, tra le diverse tipologie di capitale (sociale, economico, infrastrutturale, ecc.) e le richieste di spazi e tempi per la creazione di organizzazioni capaci di coinvolgere amministrazioni locali, imprese private, società civile, organizzazioni religiose, cittadini e gruppi d'interesse, che diventano così il fattore chiave del successo dei progetti d'innovazione sociale*".

Infatti, la capacità di generare una serie di benefici, sia sul singolo che sulla collettività, e di attivare processi inclusivi rende lo sport determinante nella prevenzione e nel trattamento del disagio sociale nelle diverse fasce d'età[245] e detta attitudine deve indurre le politiche pubbliche ad individuare e rimuovere, ove fattibile, gli impedimenti che ne ostacolano lo svolgimento e che possono rientrare in categorie diversificate, di ordine istituzionale, sociale ed ambientale, con peso differenziato a seconda del livello socioeconomico e di istruzione dei cittadini, delle loro più o meno scarse competenze, della mancanza di motivazione, supporto sociale e risorse, oltre che della diversità dei valori culturali di riferimento[246].

La mancanza di impianti sportivi pubblici in un determinato territorio può creare o ampliare una frattura sociale, andando a

[245] L. Zambelli, *Il futuro del welfare attraverso le attività motorie, tra rinnovamento degli impianti e nuovi servizi sportivi*, in L. Dimasi, S. Marzot (a cura di), *Welfare State: scenari futuri e criticità irrisolte delle politiche sociali e socio-sanitarie in Italia*, B.U.P., Bologna, 2024, p. 75 ove l'A, sottolinea come sia necessario "*iniziare un percorso di ripensamento dei "servizi sportivi" basato sulla formazione dei giovani in diversi ambiti in cui gli stessi possano sviluppare la propria personalità e capacità relazionali, permetterebbe quindi di creare delle strutture in cui possano essere offerti ai più giovani dei percorsi di costruzione di quella consapevolezza e considerazione di sé, che offrano un'alternativa all'abuso di sostanze (legali o non) e più in generale all'evasione passiva in altre dimensioni nocive o anche solo sedentarie, come quella di isolamento di fronte a consolle ed Egames praticati nella solitudine della propria abitazione6 . Un'offerta di questo genere, in grado coniugare aspetti sportivi, motori, etici e comportamentali, rappresenterebbe dunque un'avanguardia nell'ambito della gestione degli impianti, ma impone di ripensare gli spazi e soprattutto i tempi dedicati alle attività pomeridiane da svolgersi nei centri sportivi. La potenzialità di sviluppo di questi servizi, oltre che incidere solo sul singolo soggetto – come i percorsi sull'educazione nutrizionale e altri funzionali alla percezione del proprio corpo e del proprio io – sono in grado di aggiungere un consistente valore nell'esperienza di socializzazione, essendo ipotizzabile anche introdurre attività didattiche complementari a quelle sportive, come laboratori di teatro e attività artistiche in cui al centro dei programmi sono posti argomenti a sfondo sportivo, offrendo così nuovi spazi relazionali ai giovani*".

[246] P. Sandulli, *La "governance" dello sport*, in *Rass. dir. econ. sport*., n. 2/2021, pp. 253-254. Similmente anche World Health Organization, *Global Action Plan on Physical Activity 2018-2030: More Active Peolple for a Healthier World*, Ginevra, 2018, p. 7.

discapito delle fasce più deboli della popolazione che non possono permettersi l'alternativa dell'offerta sportiva privata[247]. Nel merito, la Carta di Toronto redatto a maggio 2010 da un gruppo di esperti del *Global Advocacy for Physical Activity*[248], riporta un quadro di princìpi ed azioni per migliorare la salute pubblica che spaziano dai programmi scolastici ai sistemi di trasporto attivi, dalla promozione dell'attività fisica attraverso l'assistenza sanitaria di base alle campagne mediatiche di massa, dedicando uno specifico rilievo alla pianificazione urbanistica e del territorio "*that provides opportunities for sport, recreation and physical activity by increasing access to public space where people of all ages and abilities can be physically active in urban and rural settings*"[249], in quanto, seppur risulta imprescindibile la presenza di impianti attrezzati ed efficienti per le attività che richiedono strutture omologate, è altrettanto importante garantire ai cittadini percorsi pedonali, piste ciclabili e parchi urbani, così da far diventare l'intera città una struttura sportiva all'aria aperta secondo la concezione *sport urbanism*[250] in base alla quale lo sport deve essere inteso come infrastruttura urbana diffusa, in un rapporto di contaminazione reciproca con la città che deve offrire la possibilità di fare sport in modo, appunto, diffuso, capillare ed accessibile a tutti gratuitamente, diventando una vera e propria *sport city*[251], spezzando il circolo

[247] L. Zambelli, *op. ult. cit*. p. 81.

[248] La Carta è una *call to action* e uno strumento di *advocacy* per favorire uno stile di vita attivo e sostenibile per tutti. Si rivolge a decisori e operatori impegnati nella promozione dell'attività fisica. In dottrina, il rinvio è a: S. Damiano, *Salute e città: dalla Carta di Ottawa alla Rete delle Città sane*, in F. Toppetti, L. V. Ferretti (a cura di), *Cura delle città: politiche e progetti. - (La città come cura e la cura della città)*, Quodlibet, Macerata, 2020.

[249] Global Advocacy for Physical Activity (Gapa), *The Toronto Charter for Physical Activity: A Global Call for Action*, p. 5.

[250] A. Smith, J. R. Gold, M. M Gold, *Olympic urbanism: past, present and future*, in *Planning Perspectives*, n. 39/2024, p. 487.

[251] P. N. Pye, K. Toohey, G. Cuskelly, *The social benefits in sport city planning: a conceptual framework*, in *Sport in Society*, n. 18/2015, p. 1199.

vizioso che si crea fra cattive condizioni di salute, povertà socio-economica, basso livello di istruzione ed emarginazione.

Agendo sul tessuto urbano attraverso una pianificazione che integri conoscenze scientifiche e tecnologiche della medicina, della bioeconomia, dell'ingegneria e dell'architettura, nonché delle scienze sociali, è possibile, dunque, incidere positivamente sulla salute dei cittadini a condizione, però, che vengano create aree polivalenti per tutta la famiglia.

Inoltre, l'idea di una pratica sportiva diffusa in vari ambiti della città, anche al di fuori degli impianti sportivi tradizionalmente concepiti come tali, può risultare vincente anche per far fronte all'aumentato dei costi di gestione e alle difficoltà di strutture spesso non adeguate[252].

Come dimostrato dalla recente iniziativa europea sul cd. *Nuovo Bauhaus*[253], che prevede la combinazione tra attività di riqualificazione energetica[254] degli edifici delle città ed azioni volte a "*creare luoghi* [...] *belli, sostenibili, inclusivi, accessibili e a prezzi abbordabili per tutti, in particolare in risposta alla crisi climatica*"[255], sottolineando come un "*approccio transdisciplinare è inoltre essenziale per affrontare le sfide dei nostri tempi, dal momento che ci troviamo ancora una volta a fare fronte a una profonda trasformazione*"[256] climatica e sociale, le politiche pubbliche si stanno sempre più indirizzando verso la promozione del cd. sviluppo sostenibile[257], tanto nel settore sportivo che in tutti gli altri settori della società.

---

[252] Si rinvia a quanto detto nel Cap. II.

[253] Comunicazione della Commissione Europea, *Nuovo Bauhaus europeo Bello, sostenibile, insieme*, COM (2021) 573 final, 15 settembre 2021.

[254] Comunicazione della Commissione Europea, *Il Green Deal Europeo*, COM (2019) 640 final, 11 dicembre 2019, p. 10.

[255] Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo, *Nuovo Bauhaus europeo,* del 23/02/2022, p.1.

[256] Punto 3.1 della Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e Al Comitato delle Regioni, *Nuovo Bauhaus europeo: Bello, sostenibile, insieme*, COM (2021) 573 final, 15/09/2021, p.4.

[257].Vd. nota 237.

Il "*tema del cambiamento climatico*" "*riveste oggi un ruolo centrale nella definizione di tutte le politiche pubbliche, poiché esso, assieme alla tematica della digitalizzazione, costituisce il focus della cosiddetta twin transition, infatti, la duplice transizione*"[258] "*ecologica e digitale, toccherà ogni componente dell'economia, della società e dell'industria. Richiederà nuove tecnologie, cui dovranno corrispondere gli investimenti e l'innovazione necessari. Creerà nuovi prodotti, servizi, mercati e modelli di business. Darà forma a nuovi tipi di figure professionali inedite, che richiederanno competenze non ancora disponibili. E richiederà il passaggio dall'attuale produzione lineare all'economia circolare. La duplice transizione avverrà in un momento di spostamento delle placche geopolitiche che ha ripercussioni sulla natura della concorrenza. La necessità per l'Europa di affermare la propria voce, di difendere i propri valori e di battersi per condizioni di parità è più importante che mai"*[259].

Il cambiamento climatico, dunque, "*pone una serie di sfide al regolatore pubblico che richiedono interventi non solo in tema di nuovi strumenti giuridici ma anche in tema di finanziamento necessario per raggiungere gli obiettivi prefissati: la sola definizione di politiche pubbliche virtuose non pare infatti potersi considerare sufficiente per il conseguimento dei suddetti obiettivi in assenza di specifiche azioni di sostegno*"[260] e il conseguimento di detti obiettivi impone un "*ingente fabbisogno di investimenti*" quantificato in "*investimenti supplementari*

[258] B. Bertarini, *Il finanziamento pubblico e privato dell'european green deal: la tassonomia delle attività economicamente ecosostenibili e la proposta di regolamento europeo sugli european green bonds*, in *AmbienteDiritto*, n. 1/2022, p. 1.
[259] COM (2020) 102, del 10 marzo 2020, *Una nuova strategia industriale per l'Europa*, p. 1. In dottrina, la tematica della doppia transizione è ampliamente trattata da M. Passalacqua (a cura di), *Diritti e Mercati nella transizione ecologica e digitale*, CEDAM, Milano, 2021.
[260] B. Bertarini, *op. ult. cit*., p. 2.

dell'ordine di 260 miliardi di euro l'anno, equivalenti a circa l'1,5 % del PIL 2018, il cui flusso dovrà essere mantenuto costante nel tempo, necessitando della "*mobilitazione sia del settore pubblico sia di quello privato*"[261].

3. *L'intervento pubblico a favore dell'ambiente: il princìpio dello sviluppo sostenibile nelle politiche europee verso un'economia più verde e resiliente.*

Come già affermato nel precedente capitolo[262], gli effetti sempre più evidenti del cambiamento climatico rendono inderogabile una riflessione profonda sulla relazione tra l'uomo e l'ambiente[263] al fine di governare tale rapporto in modo sostenibile, conciliando le esigenze dello sviluppo economico con la necessità di ridurre le conseguenze negative che possono derivarne per l'ecosistema naturale, la salute e la qualità della vita degli individui[264].

L'interdipendenza tra sistemi economici ed ecologici postula l'impiego dell'analisi economica del diritto quale strumento funzionale alla definizione di regole capaci di integrare le esigenze sociali ed economiche con la tutela dell'ambiente, evitando, al contempo, distorsioni e impatti eccessivi sul mercato[265]. Detto approccio può consentire, infatti, di individuare soluzioni regolatorie più efficienti, in grado di

[261] COM (2019) 640, p. 17.
[262] Vd. capitolo II.
[263] Cfr. G. Del Gobbo, *La problematicità intrinseca della relazione uomo – ambiente e la ragione di un apprendimento sostenibile*, in M. Contini, M. Fabbri (a cura di), *Il Futuro ricordato. Impegno etico e progettualità educativa*, Sesto Fiorentino, Edizioni ETS, 2014.
[264] O. Caterina, *Il danno ambientale: l'interazione tra il danno ambientale e la tutela della salute*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2/2021, p. 330 e ss.
[265] E. C. Raffiotta, *Gli strumenti economici per la tutela dell'ambiente*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, 2017, Bologna, p.347.

massimizzare il benessere collettivo e minimizzare i costi sociali[266].

La libera accessibilità delle risorse naturali, le quali, pur possedendo un indubbio valore, non sono associate a un prezzo di mercato, conduce fisiologicamente al loro deterioramento[267]. Il mercato, in altri termini, fallisce nell'incentivare la produzione di esternalità ambientali positive (associate al mantenimento dei servizi ecosistemici) senza riuscire a disincentivare efficacemente quelle negative (quali l'inquinamento ed i consumi eccessivi), i cui costi, non internalizzati nei processi produttivi e di consumo, ricadono sulla collettività, determinando il c.d. *fallimento del mercato*[268]. Si manifesta, così, l'incapacità della "mano invisibile", secondo la celebre metafora dell'economista Adam Smith, di garantire un'allocazione ottimale di beni e servizi in presenza di esternalità ambientali[269].

In tale contesto, a partire dagli anni Ottanta[270], la riflessione giuridico-economica ha messo in luce l'utilità di strumenti normativi alternativi al tradizionale approccio *command and control*[271], ossia ai classici strumenti unilaterali e cogenti di tipo sanzionatorio. In particolare, si è fatto ricorso a strumenti di tipo economico-finanziario, come le tasse ambientali (ecotasse),

---

[266] *Ibidem*.
[267] *Ibidem*.
[268] In tema, si rinvia a: F. Denozza, *Fallimenti del mercato: i limiti della giustizia mercantile e la vuota nozione di parte debole*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, n. 3/2013; F. Mattassoglio, *Giudice amministrativo, mercato ... e suoi* fallimenti, in *Il diritto dell'economia*, n. 3-4/2011; A. Feduzi, "*Incertezza knightiana", fallimenti di mercato e Stato sociale*, in *Economia pubblica*, n. 3-4/2006; F. Gobbo, *Fallimenti del mercato e regolamentazione*, in *Economia, società e istituzioni*, n. 1/2006.
[269] E. Scotti, *Il diritto dell'economia nella transizione ecologica*, in E. Bani, F. Di Porto, G. Luchena, E. Scotti, *Lezioni di diritto dell'economia, Giappichelli*, Torino, 2023, p.230.
[270] N. Rangone, *Regolazione e mercati*, in G. Lemme (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Cedam, Milano, 2021, p.409.
[271] In tema, G. Pizzanelli, *Il diritto ambientale tra "command and control" ed economia circolare: l'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura*, in *Nuove Autonomie*, n. 2/2018.

finalizzate a correggere gli incentivi distorti, e i meccanismi di tipo *cap-and-trade*[272], i quali, fissando un tetto massimo alle emissioni e consentendo lo scambio di quote, promuovono una riduzione efficiente dei costi ambientali. Tali misure, conformi al principio del "*chi inquina paga*"[273] permettono una migliore internalizzazione dei costi ambientali nei processi produttivi[274]. Peraltro, l'efficacia delle politiche ambientali adottate dai singoli Stati può risultare significativamente compromessa dall'assenza di misure analoghe nei Paesi limitrofi[275] in quanto il disallineamento normativo può dare luogo a fenomeni di *carbon leakage*[276], ossia di delocalizzazione delle attività produttive in territori con standard ambientali meno rigorosi, producendo svantaggi concorrenziali per quegli operatori economici che operano nel rispetto di regole più stringenti.

Da ciò discende la necessità di considerare come prioritario, ad ogni livello di politica pubblica, internazionale, europeo e nazionale, l'obiettivo della realizzazione di uno sviluppo sostenibile, ovvero di uno "*sviluppo che consente alla generazione presente di soddisfare i propri bisogni senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri*"[277]. La definizione, formulata nel 1987 dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo nel

[272] Recentemente in tema: R. M. Anderson, H. Duanmu, *Cap-and-Trade and Carbon Tax Meet Arrow–Debreu*, in *Econometrica*, n. 2/2025.
[273] E. C. Raffiotta, *op. ult. cit*., p. 347.
[274] S. Marino, *La valorizzazione dello sviluppo sostenibile nella politica di concorrenza dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 3/2022, p. 633.
[275] E. C. Raffiotta, *op. ult. cit*., p. 347.
[276] Per un'analisi giuridica del fenomeno: C. Fidato, *Addressing carbon leakage: the Carbon Border Adjustment Mechanism and its challenges under WTO rules and the Paris Agreement*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 4/2024 e M. Thierry, *Addressing the concerns about carbon leakage in the implementation of carbon pricing policies: a focus on the issue of competitiveness* in *Economia e Politica Industriale*, n. 1/2021.
[277] E. Scotti, op. ult. cit., p. 40 che riprende il Report of the World Commission on Environment and Development, *Our common future*, p.15.

Rapporto Brundtland[278], individua quattro pilastri fondamentali, ambientale, economico, istituzionale e sociale, tra loro strettamente interconnessi e di pari rilievo.

Come detto, la sancita interrelazione tra tali ambiti ha determinato una progressiva evoluzione dell'approccio normativo in materia ambientale, includendo anche strumenti di tipo incentivante, mediante l'erogazione di sussidi e contributi pubblici[279] finalizzati a stimolare gli operatori economici ad orientare le proprie scelte verso processi produttivi a minor impatto ambientale, promuovendo l'innovazione e la transizione verso un'economia più verde e resiliente.

In ambito internazionale, l'importanza della protezione dell'ambiente e del principio di equità intergenerazionale sono stati ribaditi con forza nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile, approvata il 25 settembre 2015. L'obiettivo 13 dell'Agenda è specificamente dedicato alla "*lotta contro il cambiamento climatico*" e, nel sotto-obiettivo 13.2, impone agli Stati di "*integrare le relative misure nelle politiche, strategie e pianificazioni nazionali*".

In questa prospettiva, l'analisi economica del diritto ambientale si configura come una disciplina essenziale per individuare, valutare e progettare strumenti normativi in grado di rispondere in modo efficiente e sostenibile alle sfide poste dalla crisi climatica, promuovendo una governance multilivello e orientata a lungo termine[280].

---

[278] Dal nome della presidente della Commissione, allora primo ministro del governo norvegese.

[279] C. Pinto, *I diversi strumenti di tutela ambientale: fallimenti delle pubbliche amministrazioni e inefficienze del libero mercato*, in *AmbienteDiritto*, n. 1/2021, p. 6.

[280] Così, A. R. Germani, *Analisi economica del diritto e ambiente: regole e discrezionalità nei sistemi-paese*, Soveria Mannelli, Rubbettino editore, 2008 e D. Porrini, *Regolazione in campo ambientale: recenti sviluppi dell'analisi economica del diritto*, in, Pubblicazione atti della Conferenza *Diritti, Regole, Mercato. Economia pubblica ed analisi economica del diritto* 3 e 4 marzo 2003.

Allo stesso modo, l'Unione Europea, protagonista attiva nella definizione degli obiettivi dell'Agenda 2030[281] e nella sottoscrizione del successivo Accordo di Parigi[282], è impegnata nel salvaguardare la qualità dell'ambiente, tutelare la salute umana e promuovere un uso razionale delle risorse naturali. Il princìpio dello sviluppo sostenibile è stato successivamente rafforzato con il Trattato di Amsterdam del 1999, che ha previsto l'obbligo di integrare la tutela ambientale in tutte le politiche settoriali dell'Unione[283], e definitivamente consacrato dal Trattato di Lisbona del 2009[284], fino a divenire pilastro delle programmazioni europee 2019-2024 e 2021-2027[285].

In particolare, è con la Comunicazione sul *Green Deal Europeo* del novembre 2019[286] che la Commissione si propone di

[281] Recentemente, in tema, A. Baudino, E. Verra, *Collaborative practice and sustainability: how collaborative practice and collaborative professionals may contribute to achieving the goals of the 2030 agenda?*, in *Diritto ed Economia dell'Impresa*, n. 5/2024; M. Distefano, *Sulla sostenibile leggerezza giuridica dell'Agenda 2030 in tempo di permacrisi*, in *Ambientediritto.it*, n. 2/2024.

[282] L'Accordo, entrato in vigore il 4 novembre 2016, stabilisce che è necessario limitare il riscaldamento globale entro 1,5 gradi centigradi tramite politiche energetiche aggressive, compreso l'aumento del prezzo dell'energia proveniente da fonti fossili, e accelerare gli investimenti in tecnologie pulite. I tre punti principali dell'Accordo richiedono che sia raggiunto un equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti di gas-serra dal 2050 in poi, mantenendo l'aumento della temperatura al di sotto dei 2 gradi centigradi, che siano analizzati i risultati raggiunti ogni quinquennio e che siano stanziati fondi pari a 100 miliardi di dollari l'anno. Per un approfondimento sul tema, si rinvia a: M. Mendillo, *La COP27 e il percorso di attuazione degli obiettivi posti dall'Accordo di Parigi: opportunità e criticità alla luce dell'istituzione del Fondo "Loss and Damage",* in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 2/2023.

[283] Cfr. M. Marino, *Trattato di Amsterdam e "Agenda 2000". Il rafforzamento dell'Europa dei Quindici in vista dell'allargamento e le prospettive per le politiche di coesione economica e sociale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/1998.

[284] Cfr. C.Kurrer, *Politica ambientale: principi generali e quadro di riferimento*, in *Note tematiche sull'Unione europea del Parlamento Europeo*, n. 10/2021.

[285] Cfr. M. Cozzio, *Gli appalti pubblici come strumento di orientamento delle strategie d'impresa verso la sostenibilità: punti fermi e prospettive in ambito internazionale ed europeo*, in *Rivista Trimestrale degli appalti*, n. 3/2021, p. 1192.

[286] COM (2019) 640 dell'11 dicembre 2019. In dottrina, in tema, recentemente, si rinvia a: L. Cassetti, *L'effettiva implementazione del Green Deal europeo e le aspettative sulla protezione della natura e degli ecosistemi*

sistematizzare le iniziative volte a contrastare il cambiamento climatico, promuovere le energie rinnovabili e guidare la transizione verso un'economia climaticamente neutra.

Il *Green Deal* si configura, quindi, come una tabella di marcia multisettoriale[287], concepita per trasformare l'UE in una società equa e prospera, fondata su un'economia moderna, efficiente nell'uso delle risorse e competitiva, che entro il 2050 non generi più emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sia disaccoppiata dal consumo di risorse[288].

Infine, si deve ricordare come il "*continente europeo ha un ricco patrimonio industriale: per decenni le nostre industrie sono state tecnologicamente all'avanguardia, hanno alimentato la crescita economica e sostenuto il nostro modello sociale*"[289] e come nella sfida si inserisca, da ultimo, il Patto per l'industria pulita[290], con l'obiettivo di coniugare "*azione per il clima e competitività in un'unica strategia di crescita globale. Si tratta di un impegno ad accelerare la decarbonizzazione, la reindustrializzazione e l'innovazione, simultaneamente e in tutto il continente, rafforzando al tempo stesso la resilienza dell'Europa"* sostenendo gli investimenti "*a impatto climatico zero*"[291] con la necessità di approntare azioni trasformative, sistemiche e continuative in tutti i settori dell'economia europea, compreso quello sportivo.

---

al cospetto delle sfide globali su competitività e sicurezza, in *Federalismi.it*, n. 13/2025 e a: A. Bartolini, "*Green Deal" europeo e il c.d. principio DNSH,* in *Federalismi.it*, n. 15/2024.

[287] P. Cucumile, *Il "Green Deal" europeo*, in *AmbienteDiritto*, n. 1/2021, p. 2.

[288] European Commission, *Sport's contribution to the European Green Deal: a sport sector playbook*, 2023, p. 36.

[289] COM (2025) 85, p. 1.

[290] Comunicazione della Commissione europea, *Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione*, 26 febbraio 2025, COM (2025) 85.

[291] COM (2025) 85, p. 1.

4. *Sports, Cultural and Recreative District. L'impianto sportivo come impresa in grado di generare ricadute sociali e ritorni economici, diretti e indiretti.*

Dunque, posto che la sostenibilità ambientale riguarda ed include "*le attività compatibili con la tutela della biodiversità, con la protezione degli equilibri ecosistemici, con la possibilità di rinnovamento delle risorse, che consentono all'ambiente naturale il mantenimento inalterato delle proprie caratteristiche*"[292], come anticipato, anche l'ammodernamento e l'ampliamento degli spazi destinati all'attività sportiva possono costituire un impulso decisivo per l'attuazione concreta di uno sviluppo sostenibile. Ciò risulta particolarmente evidente nella realizzazione di una "*nuova generazione*" di infrastrutture sportive, tecnologicamente avanzate e progettate secondo criteri di eco-sostenibilità, integrate armoniosamente nel tessuto urbano (le cosiddette *top tier real estate asset*)[293] quali spazi polifunzionali, capaci di rispondere alla dimensione economica del princìpio di sostenibilità, dimostrando l'inscindibile legame tra i suoi tre elementi[294].

L'impiantistica sportiva e la possibilità per i cittadini di poter svolgere attività motoria deve diventare un *mainstream* nei processi di sviluppo e di rigenerazione urbana, ovvero una strategia a lungo termine che comprende tutte le attività volte a indurre gli attori della politica, dell'amministrazione e della

[292] S. Quadri, *Business e Finanza sostenibile: non solo green*, in E. Corapi (a cura di), *Sostenibilità e mercato finanziario. Questioni aperte e profili comparati*, CEDAM, Milano, 2023, p. 35.

[293] Istituto per il Credito Sportivo e Culturale, *Il finanziamento delle infrastrutture sociali*, in *Quaderni ICSC*, n. 2/2024, p. 26.

[294] C. Ingenito, *Il principio di sostenibilità nelle politiche sanitarie europee*, in *Federalismi.it*, n. 19/2020, p. 384, ove l'A. afferma come "*In altre parole, si può definire sostenibile quella organizzazione che, non solo è stabile a livello finanziario, ma che riesce anche a minimizzare i propri impatti ambientali negativi, agendo in conformità alle aspettative sociali in considerazione dell'obiettivo di rivolgersi alle future generazioni27 con un atteggiamento maggiormente responsabile rispetto a quanto si è prodotto in termini economici, ambientali, sociali*".

società del settore della pianificazione urbana, a tenere conto della dimensione dello sport nelle loro riflessioni e nel loro operato, a livello di pianificazione, di attuazione e di valutazione dei programmi, dei progetti e delle misure ai quali prendono parte.

Emblematica, in tal senso, è la trasformazione logistica e strutturale degli stadi, in atto a livello internazionale[295], finalizzata a renderli centri propulsori di veri e propri *Sports, Cultural and Recreative District*: "*aree urbane costruite attorno all'infrastruttura sportiva, centro di un'impresa economicamente indipendente, che genera profitto non solo dallo sfruttamento della sua risorsa primaria – il matchday – ma anche dalla vendita di un complesso mix di servizi differenziati e legati a eventi culturali e di intrattenimento*", in grado di produrre "*non soltanto positivi ritorni d'immagine e nuove opportunità di ricavo per i club sportivi, ma anche importanti ricadute sociali con rilevanti ritorni economici, diretti e indiretti, sull'area dove sono stati edificati*"[296].

Da luoghi esclusivamente dedicati allo sport, gli stadi sono, dunque, chiamati a evolvere in "*spazi polivalenti integrati nel tessuto urbano, in grado di divenire catalizzatori di trasformazione sociale ed economica, creando posti di lavoro, promuovendo il turismo e rivitalizzando i quartieri circostanti dal punto di vista delle infrastrutture, dei servizi e della sostenibilità ambientale*"[297]. In tale prospettiva, essi assorbono anche la dimensione sociale della sostenibilità, intesa come "*capacità di assicurare nella popolazione condizioni di benessere equamente distribuite, garantendo la stabilità o la crescita. Essa riguarda tutte quelle attività idonee a migliorare*

[295] A. de Martini, *Gli stadi polifunzionali in Italia: dal confronto con l'Europa spunti di riflessione*, in *Rivista di Diritto ed economia dello sport*, n. 2/2012, p. 97.
[296] Istituto per il Credito Sportivo Culturale, *Il finanziamento …*, *cit*., p. 25.
[297] S. QUADRI, *Business e Finanza …*, *cit*., p. 35.

le condizioni di vita degli esseri umani mediante l'istruzione, la sicurezza, la salute e tutti i servizi fondamentali"[298].

5. *La finanza sostenibile: dalla definizione della Tassonomia europea all'obiettivo di realizzare un mercato virtuoso e sostenibile per capitali pubblici e privati.*

In linea generale, la condizione imprescindibile del rispetto della sostenibilità, nella sua triplice accezione, impone che tutti gli investimenti debbano essere valutati in base alle tre suddette dimensioni, ambientale, sociale e di governance, ed orientati verso "*attività e servizi utili per lo sviluppo economico e sociale e aventi un impatto ambientale positivo,* [e debbano] *supportare imprese, prodotti, servizi e utility finalizzati e idonei a raggiungere tali obiettivi, nell'ottica del conseguimento del bene comune*"[299] in linea con i princìpi della finanza sostenibile, ossia con "*il processo* [che impone] *di tenere in debita considerazione, nell'adozione di decisioni di investimento, i fattori ambientali e sociali, per ottenere maggiori investimenti in attività sostenibili e di più lungo termine*"[300]. In altri termini, con la locuzione "finanza sostenibile" si fa riferimento a quell'insieme di strumenti, strategie e canali di finanziamento finalizzati al perseguimento di obiettivi capaci di generare un impatto sociale e ambientale positivo, assicurando, al contempo, un ritorno economico per gli investitori, andando così oltre la logica neoclassica basata esclusivamente sul valore economico[301].

---

[298] S. QUADRI, *Business e Finanza …*, *cit*., p. 35.
[299] S. QUADRI, *Business e Finanza …*, *cit.*, p. 36.
[300] Comunicazione della Commissione Europea, *Piano d'azione per finanziare la crescita sostenibile*, dell'8 marzo 2018, COM (2018) 97, p. 2.
[301] Comunicazione della Commissione Europea, *Strategy for Financing the Transition to a Sustainable Economy*, del 6 luglio 2021, COM (2021) 390 final, p. 24.

Alla luce delle "*enormi esigenze di investimento della transizione*" e della necessità di "*garantire che la transizione sia equa*"[302], la Commissione Europea, con la *Strategy for Financing the Transition to a Sustainable Economy* del 6 giugno 2021, ha individuato "*quattro settori principali in cui sono necessarie ulteriori azioni affinché il sistema finanziario sostenga pienamente la transizione dell'economia verso la sostenibilità*"[303], ovvero: *Financing the transition of the real economy towards sustainability*, includendo un numero crescente di attività sostenibili nella tassonomia dell'Unione; *Towards a more inclusive sustainable finance framework*, promuovendo l'accesso alla finanza sostenibile da parte di Piccole e Medie Imprese (PMI) e singoli investitori, anche attraverso lo sviluppo e l'adozione delle tecnologie digitali; *Improving the financial sector's resilience and contribution to sustainability: the double materiality perspective*, rafforzando la capacità del settore finanziario di affrontare i rischi legati alla sostenibilità; *Fostering global ambition*, sostenendo un consenso ambizioso nei contesti internazionali, nella consapevolezza che "*l'Unione si è posta come leader nell'ambito della finanza sostenibile a livello internazionale e sta contribuendo attivamente allo sforzo globale. Tale leadership può essere una fonte di ispirazione per altre giurisdizioni in tutto il mondo e generare opportunità economiche per il settore finanziario dell'Unione a livello globale*"[304].

Lo scenario normativo emergente in materia di finanza sostenibile trova attuazione concreta nel Regolamento (UE)

[302] Comunicazione della Commissione Europea, *Strategy for Financing …*, p. 5.
[303] *Ibidem*.
[304] Comunicazione della Commissione Europea, *Strategy for Financing …*, p. 21.

2020/852 del 18 giugno 2020[305], cd. *Regolamento Tassonomia*, che "*intende fornire un sistema di classificazione solido e basato su dati scientifici, che consente alle imprese finanziarie e non finanziarie di condividere una definizione comune di sostenibilità*"[306], delineando un quadro volto a favorire gli investimenti sostenibili.

Ciò assume un rilievo strategico, considerando che "*when appropriately designed, sustainable finance definitions and taxonomies can bring potential benefits. These include improving market clarity. More precise and consistent definitions of which investments are 'green' and 'sustainable' could facilitate investment by giving confidence and assurance to investors. Other potential benefits include easier tracking of sustainable finance flows in order to measure them, and/or in order to take a policy action such as setting incentives*"[307].

Il Regolamento sottolinea, inoltre, che "*la messa a disposizione di prodotti finanziari che perseguono obiettivi ecosostenibili è un modo efficace di incanalare gli investimenti privati verso le attività sostenibili. I requisiti per commercializzare prodotti finanziari o obbligazioni societarie come investimenti ecosostenibili, inclusi i requisiti posti dagli Stati membri e dall'Unione per consentire ai partecipanti ai mercati finanziari e agli emittenti di usare marchi nazionali, puntano ad aumentare la fiducia degli investitori e a sensibilizzarli*

[305] In dottrina, P. L. Carbone, *Tassonomia europea e investimenti sostenibili* in *Comparazione e diritto civile*, n. 3/2023; L. Di Domenico, *Finanza sostenibile, tassonomia europea e principio DNSH: le novità strategiche dell'Unione e i riflessi in ambito nazionale,* in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 1/2023; B. Bertarini, *Il finanziamento pubblico e privato dell'"European Green Deal": la tassonomia delle attività economicamente ecosostenibili e la proposta di regolamento europeo sugli "European Green Bonds"*, in *Ambientediritto.it*, n. 1/2022.

[306] Comunicazione della Commissione Europea, *Strategy for Financing …*, p. 3.

[307] OECD, *Developing Sustainable Finance Definitions and Taxonomies*, Parigi, 2020, p. 5.

maggiormente agli impatti ambientali di tali prodotti finanziari o obbligazioni societarie"[308].

In aggiunta, il Regolamento stabilisce che un "*investimento sostenibile sotto il profilo ambientale deve contribuire in modo rilevante a conseguire uno o più di* [questi] *obiettivi, non arrecare un danno significativo a tali obiettivi (il cosiddetto 'principio DNSH') e rispettare i limiti di prestazione (definiti come criteri di vaglio tecnico). Deve inoltre soddisfare le garanzie minime di salvaguardia sociali*"[309].

Lo stesso Regolamento prevede un'estensione della tassonomia a "*ulteriori obiettivi di sostenibilità*"[310]. In tal senso, il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE), con il parere *Tassonomia sociale - Sfide e opportunità* del 22 settembre 2022, si è espresso favorevolmente anche all'introduzione di una tassonomia sociale, oltre che ambientale, coerente con un approccio integrato che tenga conto delle tre componenti del principio di sostenibilità[311].

Una tassonomia sociale a livello UE contribuirebbe a colmare l'attuale fabbisogno di investimenti in ambito sociale, canalizzando risorse in tale direzione. Nonostante il ruolo centrale degli investimenti pubblici, infatti, "*il quadro dell'UE per la finanza sostenibile dovrebbe contribuire a indirizzare i flussi finanziari privati verso le attività economiche sostenibili*"[312].

---

[308] Considerando 11 del Regolamento 2020/852, del 18 giugno 2020, *relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088*.

[309] Punto 2.2 del Parere del Comitato economico e sociale europeo dal titolo *Tassonomia sociale – sfide e opportunità*, del 22 settembre 2022, p. 5.

[310] Considerando 6 del Regolamento 2020/852.

[311] In dottrina, il rinvio è a: A. F. Uricchio, *La Proposta di Regolamento di Tassonomia Sociale,* in *Corporate Governance*, n. x/2025 e a: A. Schioppi, F. Tempesta, G. Battaglia, *Verso una Tassonomia Sociale Europea: classificazione delle attività sociosostenibili e leva strategica per l'attuazione delle politiche sociali,* in *Corporate Governance*, x/2025.

[312] Punto 2.1 del Parere del Comitato economico e sociale europeo *Tassonomia sociale …, cit*., p. 5.

Grazie alla tassonomia sociale, "*gli investitori e le imprese potrebbero valutare l'impatto sociale del loro investimento o della loro attività e, su base volontaria, considerarlo un obiettivo essenziale*"[313].

Diventa, quindi, necessario agire su un duplice fronte: da un lato, rendere più efficiente l'uso delle risorse pubbliche disponibili; dall'altro, promuovere canali di finanziamento alternativi o complementari[314], così da orientare i capitali pubblici e, soprattutto, attrarre quelli privati verso obiettivi ambientali e sociali, valorizzando in particolare i finanziamenti misti, per i vantaggi che la partecipazione del settore pubblico può offrire nella mitigazione del rischio per gli investitori.

Così per creare un mercato virtuoso "*è necessario anzitutto definire criteri uniformi a livello europeo per stabilire se un'attività economica possa essere considerata ecosostenibile; ciò permetterà*"[315] "*di rimuovere le barriere al funzionamento del mercato interno per quanto riguarda la raccolta dei fondi per i progetti di ecosostenibilità e impedire che emergano in futuro barriere per tali progetti. Grazie a tale armonizzazione sarebbe più facile per gli operatori economici raccogliere oltrefrontiera dei fondi per le loro attività ecosostenibili, poiché le attività economiche potrebbero essere confrontate sulla base di criteri uniformi prima di essere selezionate come attivi sottostanti destinati a investimenti ecosostenibili. Tale armonizzazione agevolerebbe quindi gli investimenti sostenibili transfrontalieri nell'Unione*"[316].

---

[313] Punto 4.2 del Parere del Comitato economico e sociale europeo *Tassonomia sociale*, *op. cit*., p. 10.

[314] In tema, A. Gervasoni, *Finanza alternativa per l'economia reale*, Firenze, GueriniNext, 2021.

[315] B. Bertarini, *op. ult. cit*., p. 12.

[316] Considerando 12 del Reg. 2020/852. Il successivo Considerando 16 chiarisce che "*una classificazione delle attività economiche ecosostenibili a livello dell'Unione dovrebbe consentire lo sviluppo delle politiche future dell'Unione a sostegno della finanza sostenibile, in particolare di norme a livello dell'Unione per prodotti finanziari ecosostenibili, per pervenire, da*

Anche se le finanze pubbliche rappresentano una fondamentale leva strategica per una transizione giusta[317], è oggi più che mai urgente coinvolgere "*le risorse finanziarie del settore privato*", così da "*contribuire a garantire la futura sostenibilità di bilancio degli attori statali e infrastatali*"[318].

6. *Regolare il mercato dei Social Impact Bond. Una complessa operazione di partenariato pubblico-privato tra opportunità e criticità operative.*

Partendo da quanto appena rappresentato, tra gli strumenti più innovativi di collaborazione fra soggetti pubblici ed operatori economici privati, rientra a pieno titolo la finanza d'impatto[319]. Con detta locuzione si intendono tutti quegli schemi di finanziamento (e pagamento) collegati al raggiungimento di specifici risultati, come desumibile dagli acronimi PfR (*Pay for Results*) o PfS (*Pay for Success*)[320].

Dunque, con l'*impact investing* l'investitore è animato dall'interesse sia di ricavare un rendimento per lui accettabile sia di produrre un impatto (sociale e/o ambientale) positivo. Strumenti finanziari di questo tipo sono definibili come "*the*

ultimo, alla creazione di marchi che riconoscono formalmente la conformità a tali norme in tutta l'Unione. Potrebbe anche fungere da base per altre misure economiche e normative. Requisiti giuridici uniformi volti a stabilire il grado di ecosostenibilità degli investimenti, basati su criteri uniformi di ecosostenibilità delle attività economiche, sono necessari come riferimento per il futuro diritto dell'Unione inteso ad agevolare lo spostamento degli investimenti verso attività economiche ecosostenibili".

[317] L. Galli, *Infrastrutture, democrazia partecipativa e Stato finanziatore: il caso della giusta transizione ecologica*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 4/2023, p. 1276.

[318] Punto 3.12 del Parere del Comitato economico e sociale europeo dal titolo *Finanziamenti per il clima: una nuova tabella di marcia per tener fede agli impegni ambiziosi in materia di clima e agli OSS*, del 19 settembre 2024, p. 9.

[319] Per una disamina generale degli istituti, si rinvia a A. Del Giudice, *I social impact bond*, Franco Angeli, Milano, 2015; C. Mignone, *Investimento a impatto sociale. Etica, tecnica e rischio finanziario*, in *Rassegna di diritto civile*, n. 3/2016.

[320] Cfr. OECD, *Social Impact Bonds. State of Play & Lesson Learnt, Paris*, 2016, p. 3.

quantitative evolution of many existing concepts - such as 'positive screened' financial investments - currently being embraced by financial institutions, financiers and investors alike. What makes impact investing a progression is its prescriptive emphasis on measurement and quantification of performance on the social and environmental agendas after, as well as before, investment"[321].

Per quanto qui d'interesse, in particolare, i *Social Impact Bond* (SIB)[322] possono rivelarsi uno strumento in grado di favorire l'attrazione di capitali privati. Il "*SIB è configurabile come una partnership tra diversi attori, sancita da contratti bilaterali e finalizzata a raccogliere capitali privati per promuovere politiche pubbliche innovative. Gli elementi essenziali del modello sono: ▪ un programma di interventi in campo sociale in grado di generare un impatto sociale (outcome) e un risparmio di spesa pubblica; ▪ un prestito/finanziamento con restituzione del capitale e remunerazione solo in caso di successo del programma*"[323], finendo per non somigliare affatto ad "*un titolo obbligazionario (bond) in senso stretto, non essendo il suo modello finanziario e il profilo dei flussi da esso generati riconducibile a quello di una obbligazione standard (plain vanilla), con una remunerazione fissa (cedola) e la restituzione certa (salvo fallimento dell'emittente) del valore nominale del capitale prestato a scadenza. Il rendimento del SIB è infatti*

[321] N. Reeder, A. Colantonio, *Measuring impact and non financial returns in impact investing: A critical overwie of concepts and practice*, EIBURS, Working Paper, 2013, p. 2.

[322] C.E. Papadimitru, *Dalla finanza al sostenibile e dal sostenibile alla finanza d'impatto: i prodotti finanziari green*, in E. Corapi (a cura di), *Sostenibilità e Mercato finanziario. Questioni aperte e profili comparati*, Milano, Cedam, 2023, G. Pasi, *Challenges for European welfare systems. A research agenda on social impact bonds*, in *Review of Applied Socio Economic Research*, n. 8/2014; N. McHugh, S. Sinclair, M. Roy, L. Huckfield, C. Donaldson, *Social impact bonds: a wolf in sheep's clothing?*, in *Journal of Poverty and Social Justice*, n. 3, 2013. Saggio tradotto in italiano da *Rivista impresa sociale*, n. 3-4, 2014.

[323] Fondazione Cariplo, *I social impact bond*. *La finanza al servizio dell'innovazione sociale?*, in *Quaderni dell'Osservatorio*, n. 11/2013, p. 8.

variabile come il prezzo di un'azione, che cambia (almeno in linea teorica) in base alla performance conseguita dall'impresa. In questo caso la remunerazione è legata ai risultati dell'attività finanziata in termini di valore creato per la società. Il SIB è uno strumento finanziario sofisticato, al pari dei derivati; a differenza di quelli normalmente circolanti nei mercati finanziari, non nasce per favorire la speculazione, ma per promuovere l'innovazione sociale e renderla maggiormente scalabile. La complessità dello strumento in questo caso non è legata ad algoritmi incomprensibili che rendono il successo o l'insuccesso di un investimento assai difficile da prevedere; ciò che rende complesso il SIB è la rete di relazioni tra gli attori che prendono parte al processo. Questi sono infatti legati da una partnership, riconosciuta anche sotto il profilo contrattuale, in cui alla variabile "rischio finanziario" di un investimento tradizionale si aggiunge la variabile "fiducia" tra i partner che prendono parte al gioco. L'investitore crede nelle capacità di un certo fornitore di servizi sociali di raggiungere un certo risultato; la Pubblica Amministrazione (PA) crede che il servizio innovativo abbia un valore anche in termini economici; tutti gli attori confidano nelle validità e certezza delle rilevazioni statistiche - effettuate da una parte terza indipendente - necessarie a misurare la performance del servizio; infine tutti gli attori hanno fiducia nelle controparti per il rispetto degli obblighi contrattuali"[324].

I SIB rappresentano, dunque, uno strumento volto a favorire un ampliamento delle risorse provenienti dal sistema finanziario da destinare all'erogazione di servizi pubblici, contribuendo altresì

[324] *Ibidem*.

alla diffusione, all'interno del settore pubblico, di meccanismi improntati alla *accountability* e alla trasparenza[325].

Tali strumenti consentono non soltanto di perseguire una riduzione del disavanzo pubblico, ma anche di promuovere un impiego più efficiente delle risorse, sia attraverso i risparmi derivanti da investimenti in attività sociali, sia mediante la valorizzazione di iniziative che difficilmente troverebbero concreta attuazione qualora i soli promotori fossero la pubblica amministrazione e gli operatori sociali, soggetti entrambi tradizionalmente avversi al rischio[326]. Tuttavia, la diffusione dell'impiego dei SIB si scontra con alcune criticità, riconducibili, in primo luogo, alla difficoltà di individuare parametri oggettivi per la misurazione dell'impatto generato[327], nonché a fattori di natura culturale, a situazioni di asimmetria informativa tra i soggetti coinvolti nel contratto e alla complessità intrinseca dello strumento stesso[328]. In particolare, la "*misurazione dell'impatto sociale creato e, più specificamente, dei risultati ottenuti da un trattamento o servizio per una categoria di persone, è certamente l'elemento essenziale nei meccanismi di finanziamento SIB e PfR. Infatti, solo a partire da questo valore si può stimare il costo evitato per il settore pubblico e determinare la redditività dello strumento*"[329].

In questa prospettiva si inserisce a pieno anche il finanziamento del settore sportivo, in quanto nei "*prossimi anni si attende una crescente focalizzazione delle società sportive sulla valorizzazione dei ricavi da stadio, che sarà accompagnata da*

[325] A. Trotta, *La sperimentazione di Social Impact Bond: sfide, opportunità e possibili applicazioni alla luce del PNRR*, Social Impact Agenda, Paper, 2022, p. 7.
[326] A. Del Giudice, *I social impact bond*, cit., p. 47.
[327] L. De Benedictis, S. Miccolis, P. Venturi, S. Zamagni, *La prospettiva civile dell'impatto sociale*, AICOON, Position Paper, 2023, p. 22.
[328] Fondazione Cariplo, *I social impact bond*. ..., p. 8.
[329] Fondazione Cariplo, *I social impact bond*. ..., p. 16.

nuove ondate di sviluppi infrastrutturali finanziate attraverso un ricorso più spinto agli investitori finanziari (prevalentemente fondi di Private Equity). Il sistema sportivo italiano ha, dunque, bisogno di ripensare secondo una logica nuova gli investimenti in impiantistica sportiva, superando i vincoli che frenano l'avvio di un processo di ammodernamento infrastrutturale necessario per innescare virtuosi processi di rigenerazione urbana e di attrazione di grandi eventi. Gli stadi non sono più solo luoghi dedicati allo Sport, ma spazi polivalenti integrati nel tessuto urbano, in grado di divenire catalizzatori di trasformazione sociale ed economica, creando posti di lavoro, promuovendo il turismo e rivitalizzando i quartieri circostanti dal punto di vista delle infrastrutture, dei servizi e della sostenibilità ambientale"[330].

7. *Sport, mercato finanziario e impatto sociale dell'impiantistica sportiva: la necessaria introduzione di un framework normativo per incentivare e disciplinare gli investimenti privati.*

Dunque, il tema del finanziamento della riqualificazione dell'impiantistica sportiva può aprire nuove prospettive nel campo della finanza sostenibile e sociale. La pratica sportiva, l'educazione allo sport e gli eventi sportivi sono strumenti potenti di promozione di modelli comportamentali etici e sostenibili, in grado di attivare dinamiche di trasformazione sociale positiva[331].

Inoltre, infrastrutture sportive moderne ed efficienti potrebbero assicurare rendimenti competitivi e rappresentare una valida

[330] Istituto per il Credito Sportivo Culturale, *Investimenti …*, *cit*., p. 6.

[331] G. Morelli, A. R. Gurrieri, *Sport e clima. Una relazione che chiede sostenibilità*, In M. Lorizio (a cura di), *Il paradigma della sostenibilità*, Franco Angeli, 2025, p. 73 e ss.

opportunità di diversificazione degli investimenti[332], contribuendo alla mitigazione dei rischi di natura congiunturale. Tuttavia, tali infrastrutture non rientrano ancora tra le destinatarie prioritarie delle scelte allocative, "*principalmente a causa di un gap informativo sulle potenzialità degli impianti di generare benefici sociali misurabili e in linea con i Sustainable Development Goals delle Nazioni Unite*"[333], in particolare con gli obiettivi SDG n. 1 (Sconfiggere la povertà), n. 3 (Salute e benessere), n. 4 (Istruzione di qualità), n. 5 (Parità di genere) e n. 10 (Ridurre le disuguaglianze).

A ciò si aggiunge il fatto che "*i partecipanti al mercato finanziario basano in generale le proprie decisioni di investimento sulle aspettative riguardanti il rendimento, il rischio, la liquidità e la durata. Tali motivazioni potrebbero essere antitetiche rispetto agli interessi di altri soggetti interessati ed essere in contrasto con gli obiettivi ambientali o sociali, oppure potrebbero addirittura contare di più di tali obiettivi*"[334].

Appare, dunque, imprescindibile supportare "*la crescente domanda di investimenti con un impatto sociale* […] *proponendo una tassonomia affidabile che costituisca un concetto coerente per la misurazione della sostenibilità sociale*"[335].

In linea con gli obiettivi delineati a livello europeo e internazionale, nel 2022, durante l'annuale *EU Sport Forum* intitolato *European Sport: fair, inclusive and fit for a sustainable future*, l'inclusività, l'uguaglianza e la solidarietà

[332] Istituto per il Credito Sportivo Culturale, *Investimenti in infrastrutture …*, *cit*., p. 38.
[333] Istituto per il Credito Sportivo Culturale, *Il finanziamento delle …*, *cit*., p. 19.
[334] Punto 5.1 del Parere del Comitato economico e sociale europeo dal titolo *Tassonomia sociale*…, p. 11.
[335] *Ibidem*.

sono stati riconosciuti come princìpi fondamentali del modello sportivo europeo[336]. Nell'occasione, è stata ribadita la necessità che il settore sportivo diventi traino nella transizione ecologica, con particolare attenzione alla promozione di infrastrutture sportive sostenibili[337].

Nello stesso anno, nel mese di novembre, sotto la presidenza ceca del Consiglio dell'Unione Europea, sono state adottate le Conclusioni del Consiglio sulle infrastrutture sportive sostenibili e accessibili (*Council Conclusions on Sustainable and Accessible Sport Infrastructure*), le quali confermano il potenziale, importante, contributo che le infrastrutture sportive possono apportare al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs)[338].

In particolare, viene sottolineata la necessità di promuovere la cooperazione intersettoriale e il dialogo tra *stakeholder*, richiamando l'attenzione sul rapporto bidirezionale tra sport e cambiamenti climatici: da un lato, il settore sportivo impatta sull'ambiente e sulla biodiversità, dall'altro, ne è influenzato a sua volta[339]. Ciò rende imprescindibile adottare soluzioni sostenibili, a basso impatto ambientale ed efficienti dal punto di vista energetico, soprattutto alla luce dell'attuale crisi

---

[336] European Commission, *Sport's contribution to the European Green Deal: …*, *cit.*, p. 19.

[337] Recentemente, R. Grumo, A. Ivona, *La Puglia sportiva: l'atletica e la diffusione territoriale degli impianti quale fattore di sviluppo*, in *Geotema*, n. 1/2024, p. 77 e ss.

[338] European Commission, *Sport's contribution to the European Green Deal, op. cit.*, p. 19.

[339] Punto 6 delle Conclusioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sul tema *Lo sport e l'attività fisica: strumenti promettenti per trasformare i comportamenti a favore di uno sviluppo sostenibile*, (2022/C 170/01), 25/04/2022, ove si specifica che "*taluni aspetti dello sport possono essere fonte di emissioni di gas a effetto serra, oltre ad avere un impatto negativo sull'ambiente*", quali, tra gli altri, "*gli impianti sportivi ad elevato consumo di risorse (energia e acqua in particolare)*" e "*il crescente numero di eventi sportivi ad ogni livello (compresi allenamenti, grandi delegazioni e la costruzione di infrastrutture temporanee dedicate)*".

energetica, intervenendo sia sulla costruzione di nuovi impianti, sia sull'adeguamento di quelli esistenti[340].

Tali orientamenti si pongono in continuità con le Conclusioni del Consiglio del giugno 2021 sull'innovazione nello sport, dove si riconosce che infrastrutture sportive innovative, e i relativi processi di costruzione e manutenzione, possono offrire condizioni migliori e più sicure per la pratica sportiva, oltre a essere più sostenibili, ecologiche, accessibili ed efficienti sotto il profilo energetico[341].

Riassumendo, gli impegni europei ed internazionali per l'adattamento ai cambiamenti climatici, la loro mitigazione e, in senso più ampio, l'implementazione di un modello di sviluppo sostenibile nelle sue tre dimensioni, ambientale, economica e sociale, richiedono non solo l'elaborazione di politiche pubbliche efficaci, ma pure la definizione di strumenti giuridici adeguati e la mobilitazione di risorse finanziarie, sia pubbliche che private[342].

Infatti, la sola formulazione di strategie virtuose non appare sufficiente se non accompagnata da azioni concrete di sostegno e da un quadro normativo chiaro che disciplini gli investimenti necessari[343].

In un contesto di tal genere, anche per il settore sportivo, le problematiche legate alla sostenibilità finanziaria delle organizzazioni pubbliche e private[344], unite alle restrizioni dovute alla progressiva riduzione della spesa pubblica, impongono la definizione di politiche di investimento mirate,

---

[340] Istituto per il Credito Sportivo Culturale, *Il finanziamento delle …*, *cit*., p. 10.

[341] European Commission, *Sport's contribution to the European Green Deal, op. cit.*, p. 19.

[342] D. Siclari, *Il ruolo del partenariato pubblico-privato alla luce del PNRR*, in *Dialoghi di diritto dell'economia*, n. 2/2022, p. 8.

[343] B. Bertarini, *op. ult. cit*., p. 10.

[344] I. Bengo, M. Ratti, *Datemi una leva... Nuovi strumenti di filantropia e finanza per il sociale*, in *Rivista impresa sociale*, n. 4/2014, p. 52.

capaci di individuare le forme più efficaci di intervento pubblico nel comparto sportivo e di definire i criteri di allocazione delle risorse tra i diversi attori del settore[345].

Investimenti pubblici mirati, come detto, non solo possono accrescere il valore economico complessivo generato dall'industria dello sport ma contribuiscono in modo significativo a migliorare il benessere fisico, mentale e sociale delle comunità di riferimento, rafforzando il ruolo dello sport come strumento di sviluppo sostenibile e inclusivo.

Le tensioni sistemiche internazionali che hanno segnato gli ultimi anni, dall'emergenza sanitaria globale da Covid-19, già rappresentata nel precedente capitolo, unite alla crisi energetica, con l'aumento dei costi, le pressioni inflazionistiche ed il rialzo dei tassi d'interesse, hanno fortemente influenzato le decisioni di investimento, anche nel settore sportivo, indirizzando l'utilizzo delle risorse prevalentemente verso progetti di dimensioni contenute[346], prioritariamente legati alla manutenzione ordinaria, e comportando il rinvio della programmazione di interventi più strutturati e di maggiore entità[347].

Ciononostante, "*lo sport ha comunque dimostrato una straordinaria capacità di reazione*"[348] ed un'elevata resilienza, oltre ad una notevole idoneità ad incidere positivamente sull'economia: infatti, le "*esperienze internazionali evidenziano come l'investimento in una infrastruttura moderna produce importanti impatti a livello economico: i 20 principali nuovi stadi costruiti in Europa negli ultimi 15 anni hanno generato, nel primo anno di attività, un incremento medio di circa il 53% dell'affluenza e di quasi il 104% dei ricavi da gare*"[349].

[345] Istituto per il Credito Sportivo Culturale, *Investimenti …*, *cit.*, p. 6.
[346] Rapporto Sport 2024, p. 5.
[347] *Ibidem*.
[348] Istituto per il Credito Sportivo Culturale, *Investimenti …*, *cit.*, p. 5.
[349] *Ibidem*.

8. *Finanza sostenibile e finanza partecipativa: nuove prospettive per il settore sportivo italiano*.

Il connubio tra finanza e sostenibilità, così come tra le due rivoluzioni ambientale e digitale, è dimostrato dalla progressiva convergenza del *fintech*[350] verso i temi cd. ESG[351] ovvero "*verso i temi riconducibili alla 'sostenibilità'. Se, infatti, diritto del fintech e diritto della finanza sostenibile sono in passato progrediti su piani separati - come dimostra, del resto, la predisposizione, da parte dell'UE, nello stesso anno (2018), di due distinti piani d'azione, uno, il Financing Sustainable Growth Action Plan, in materia di finanza sostenibile e l'altro, il Fintech Action Plan, proprio relativo al diritto del fintech - oggi si registra una sempre più intensa commistione fra questi due campi del diritto. Tanto che, non solo si parla di terza ondata di sviluppo del diritto del fintech con specifico riferimento alla diffusione di soluzioni fintech volte ad allineare i comportamenti del sistema finanziario con obiettivi ecologici e in generale sostenibili, ma si è anche coniata l'espressione 'green fintech'*"[352], riferendosi, in particolare, a quelle "*technology-enabled innovations applied to any kind of financial processes and products all while intentionally*

[350] Vastissima la dottrina giuridica in tema, tra gli altri: A. Blandini, M. Gigliotti, *"Fintech" e innovazione digitale, prospettive applicative nella liquidazione coatta amministrativa*, in *Banca borsa e titoli di credito*, n. 5/2024; P. Tortorano, *FinTech e 'Regulatory Sandbox': il caso notevole di Singapore*, in *Amministrativ@mente*, n. 1/2024; M. T. Paracampo, *Il percorso evolutivo ed espansivo delle "regulatory sandboxes" da "FinTech" ai nuovi lidi operativi del prossimo futuro*, in *Federalismi.it*, n. 18/2022.

[351] A. Brozzetti, *Profili evolutivi della finanza sostenibile: la sfida europea dell'emergenza climatica e ambientale*, in M. Passalaqua (a cura di), *Diritti e Mercati nella transizione ecologica e digitale*, CEDAM, Milano, 2021, p. 223.

[352] G. Ballerini, *Fintech ed ESG*, in M. Cian, C. Sandei, *Diritto del Fintech*, Milano, CEDAM, 2024, p.89. Sullo stesso argomento, V. Bevivino, G. Gimigliano, *Il rischio sistemico ESG delle attività della FinTech*, in *Mercato concorrenza regole*, n. 1-2/2024.

supporting Sustainable Development Goals or reducing sustainability risks"[353].

Appare chiaro, quindi, come sia possibile individuare nuovi e ulteriori canali di finanziamento alternativi a quelli pubblici che siano tanto in grado di combinare gli aspetti della sostenibilità con le nuove tecnologie e, per quanto qui d'interesse, di consentire un'effettiva concretizzazione delle potenzialità di crescita del settore sportivo quanto di essere attrattivi per gli investitori.

A tale fine, il crowdfunding rappresenta certamente una modalità sino ad ora sottovalutata ma di grande interesse, avendo ormai raggiunto elevati volumi di attività a livello

[353] Green Digital Finance Alliance – Swiss Green Fintech Network, *Green Fintech Classification*, 2022, p. 3.

globale[354], arrivando a rappresentare un'importante fonte di finanziamento alternativa[355] al mercato bancario[356].

[354] A livello nazionale, si riportano le parole di A. Perrazzelli (Vice Direttrice Generale della Banca d'Italia), *Le interconnessioni tra Intelligenza Artificiale, Cloud e Cyber nel settore finanziario*, durante il *Cetif Summit. Innovation Trends in Finance 2024: Journey to AI, Cloud e Cyberdisponibile*, Milano, 5 giugno 2024, ove si afferma come la "*trasformazione digitale del sistema finanziario nelle sue diverse componenti è in atto e interessa pressoché tutti i profili: governance, business model e gestione dei rischi. L'aumento degli investimenti in tecnologie innovative è stato costante negli ultimi anni: tra il 2021 e il 2024 la spesa per progetti fintech è stimata in quasi 1,9 miliardi di euro. La crescita non è, tuttavia, uniforme: gli investimenti sono concentrati su un numero limitato di grandi operatori, a cui è riconducibile l'87,5% della spesa totale connessa ai progetti di investimento" e Banca d'Italia, Indagine Fintech nel sistema finanziario italiano, aprile 2024, p. 9, "La spesa per investimenti in tecnologie innovative è stata pari a 600 milioni di euro nel biennio 2021-2022; viene stimata in 901 milioni per il biennio 2023-2024; sono previste ulteriori spese per 380 milioni a partire dal 2025, fino al completamento dei progetti. Complessivamente la spesa connessa ai progetti di investimento rilevati ammonta a 1,88 miliardi di euro. Risultano in crescita anche altri aspetti correlati con il processo di trasformazione digitale degli intermediari come la dimensione dei progetti, il numero degli addetti coinvolti, il ricorso alle collaborazioni con aziende fornitrici di servizi informatici e tecnologici, il valore delle partecipazioni azionarie in soggetti fintech. La spesa è riferibile a 430 progetti di investimento, il 63 per cento dei quali totalmente nuovo e rappresentativo del 56 per cento della spesa; nella precedente rilevazione il peso dei nuovi progetti in termini numerici e di spesa era stato pari rispettivamente al 75 e al 47 per cento. Pertanto, accanto a una netta espansione delle nuove risorse stanziate, si osserva anche qualche segnale di consolidamento delle iniziative, misurato dal minore contributo – almeno in termini di numerosità – dei nuovi progetti. Il processo di trasformazione digitale del sistema finanziario, per quanto in espansione, risulta quantitativamente limitato e polarizzato*". A livello globale, si rimanda ancora agli studi di D. Ashta, *A critical comparative analysis of the merging and maturing regulatory frameworks: Crowdfunding in India, USA, UK*, in *Journal of Innovation Economics and Management*, 2018, p. 114.

[355] D. Chambers, R. Saleuddin, C. McMahon, *Alternative Finance: a Historical Perspective*, in *Financial Historical Review*, vol. 26/2019, p. 109, ove gli A. evidenziano che "*Alternative Finance refers to financial channels and instruments which, in recent years, have emerged outside the traditional financial system represented by banks and capital markets*". In tema anche D. Rossano, *La finanza alternativa nella Capital Markets Union*, in M. Passalaqua (a cura di), *Diritti e Mercati nella transizione ecologica e digitale*, CEDAM, Milano, 2021, p. 427.

[356] B. Bertarini, *Il quadro giuridico europeo per il mercato unico digitale: un mercato competitivo ed innovativo?*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2018, p, 252.

Il "*crowdfunding derives from the concept of crowdsourcing*"[357], e benché vi siano "*a wide variety of definitions*"[358], così che "*non clear definition fully captures the dynamics of this phenomenon*"[359], viene solitamente indicato *"as a collection of funds, usually through a web platform, from a large pool of backers to fund an initiative*", fondando essenzialmente su "[t]*wo fundamental elements* [...] *first, by substantially reducing transaction cost, the internet makes it possible to collet small sums from a large poll of funders: the crowd. The aggregation of many small contributions can result in considerable amounts of capital. Second, the internet makes it possible to directly connect funders with those seeking funding, without an acrive intermediary. Crowdfunding platforms assume the role of facilitatoris of the match*"[360].

Secondo il *Framework for European Crowdfunding,* si tratta di "*collective effort of many individuals who network and pool their resources to support efforts initiated by other people or organizations. This is usually done via or with the help of the Internet. Individual projects and businesses are financed with small contributions from a large number of individuals, allowing innovators, entrepreneurs and business owners to utilise their social networks to raise capital*"[361].

La dottrina individua[362] gli elementi costitutivi del crowdfunding nei soggetti da cui proviene la richiesta di

[357] M. Hossain, *Crowdfunding: Motives, Definitions, Typology and Ethical Challenges*, in *Enterpreneurship Research Journal*, 2014, p.3.
[358] M. Hossain, *Crowdfunding: Motives, Definitions, Typology and Ethical Challenges*, cit., p. 4.
[359] M. Hossain, *Crowdfunding: Motives, Definitions, Typology and Ethical Challenges*, cit., p. 5.
[360] K. Wilson, M. Testoni, *Improving the role of equity Crowdfunding in Europe's capital markets*, in *Bruegle Policy Contribution*, 2014, p. 2.
[361] K. De Buysere, O. Gajda, R. Kleverlaan, D. Marom, *A Framework for European Crowdfunding*, *European Crowdfunding Network (ECN)*, 2012.
[362] Il riferimento, tra gli altri, è a: K. R. Nielsen, *Crowdfunding through a partial organization lens - The co-dependent organization*, in *European Management Journal*, n. 36/2018.

finanziamento, nei finanziatori e nella piattaforma digitale che consente a persone diverse, talvolta sconosciute le une alle altre, anche fisicamente lontane ma accomunate dall'interesse verso lo stesso progetto, di sostenere un'iniziativa che, singolarmente, non sarebbero in grado di supportare economicamente.

La peculiarità del crowdfunding è data dalla possibilità offerta ad un ampio numero di investitori, una vera e propria folla (*crowd*, appunto), di appoggiare progetti dai costi complessivamente anche elevati con somme di denaro, talvolta assolutamente esigue, grazie agli specifici mezzi utilizzati per la raccolta, svolta prevalentemente attraverso i social media o i siti Internet, la cui estesa diffusione a tutti i livelli sociali ne ha sicuramente favorito lo sviluppo[363]. L'utilizzo di una piattaforma digitale, dunque, accresce le potenzialità del modello di raccolta, ampliando la conoscenza della proposta, promuovendo l'aumento dei flussi finanziari e favorendo, nel contempo, una maggiore inclusione finanziaria[364].

Il crowdfunding innova la tradizionale struttura asimmetrica delle relazioni di finanziamento, sostituendo al finanziatore singolo, ad esempio, una banca o una Pubblica Amministrazione, avente, di solito, la piena disponibilità di ingenti risorse, un alto, o anche altissimo, numero di soggetti, la cui quota, talvolta infinitesimale, isolatamente, non potrebbe produrre alcun effetto ma, sommata agli altri piccoli ma numerosi finanziamenti, permette di raggiungere valori elevatissimi e si pone con sempre maggiore evidenzia "*nell'ambito della cosiddetta 'scala dei finanziamenti' (o funding escalator) per le start-up e le imprese nella fase iniziale, solitamente finanziate dalla famiglia, dagli amici e tramite fondi*

[363] G. Passarelli, *Il fenomeno del crowdfunding nel prisma del settore sportivo*, in V. Zambrano (a cura di), *Sport e Rivoluzione Digitale, Analisi e riflessioni*, Cedam, Milano, 2022, p. 151.

[364] P. Gaggero, *Digital finance e crowdfunding*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, supplemento al n. 3/2023, p. 58.

propri, fino ad una fase più avanzata di sviluppo quando iniziano ad interessarsi i fondi di capitale di rischio o addirittura i fondi di private equity. Il crowdfunding può pertanto costituire un'alternativa ai prestiti bancari non garantiti, che sono attualmente la principale fonte di finanziamento esterno per le PMI, soprattutto nel periodo iniziale di attività"[365].

Come esposto nel prosieguo, il crowdfunding può costituire una grande opportunità per tutti i settori di attività: per le imprese, per la Pubblica Amministrazione ed anche per il mondo dello sport.

Verso la Pubblica Amministrazione, si relaziona in un rapporto di "*vera e propria complementarietà*"[366] per le possibilità che può offrire in particolare ai fini dello sviluppo e della rigenerazione urbana, specificatamente in aree economicamente degradate, e per la tutela e promozione dell'arte, in entrambi gli ambiti con effetti positivi per l'inclusione sociale[367] ed appare ancor più ricco di potenzialità positive se rapportato alla fragilità di un sistema pubblico già fortemente indebolito dagli interventi di riduzione della spesa sociale da tempo imposti, anche in ragione della perdurante contrazione della crescita economica[368], condizionata, come già esposto, ancor più

[365] COM (2018) 113 final, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai fornitori di servizi di Crowdfunding delle imprese*, p. 1.

[366] S. A. Cameli, *Il civic crowdfunding e il futuro della pubblica amministrazione*, in *Rivista Italiana di Public Management*, Vol. 2, n.1/2019, p. 29.

[367] A. Bollettinari, E. Fregonara, *Il crowdfunding*, in O. Cagnasso, A. Mambriani (a cura di), *Start Up e P.M.I. Innovative, Torino, Zanichelli*, 2020, p. 863.

[368] A Ciarini*, Innovazione sociale, finanza e PNRR. Quali prospettive per il welfare italiano?*, in AA.VV., *Cantieri Viceversa 2021, Network finanziari per il Terzo Settore*, FaustoLupettiEditore, Bologna, 2021, p. 17; R. Cavallo Perin, *Il welfare state nell'Unione Europea in tempo di crisi economica e l'inesatta contrapposizione tra Stato e mercato*, in *Fenomenologia e società*, n. 1, 2013.

negativamente dalla crisi pandemica[369] e dai conflitti degli ultimi anni[370].

Nei riguardi del mondo dello sport, il crowdfunding si presenta quale volano apportatore di benefici, in particolare per quello italiano, la cui impiantistica necessita con urgenza di nuove strutture, considerato che "*dal 1956, se non c'è un grande evento, in Italia non si realizza una sola opera pubblica dedicata allo sport*"[371] e che "*da tempo non si realizzano impianti sportivi*"[372]. Tra l'altro, l'intero settore sportivo presenta alcune criticità strutturali**,** primi fra tutti i divari territoriali sul fronte impiantistico e della pratica sportiva e la fragilità finanziaria della gestione che determinano un livello non ottimale di investimenti dovuto, relativamente agli operatori privati, all'eccessiva parcellizzazione del mercato, alla bassa patrimonializzazione delle imprese ed alle ridotte competenze finanziarie e gestionali[373].

Per quanto qui d'interesse, infatti, "*le società sportive evidenziano una limitata capacità di indebitamento principalmente a causa della scarsa capitalizzazione, che pesa sulla valutazione del merito di credito. Questo aspetto risulta particolarmente critico nella fase attuale, caratterizzata dal*

---

[369] Sull'impatto dell'emergenza sanitaria si rinvia, tra gli altri, a B. Levy, *Il virus che rende folli*, Milano, La Nave di Teseo, 2020.

[370] *Ex multis*, D. Rossano, *La supervisione finanziaria dopo due crisi. Quali prospettive. Atti convegno Capri 17-18 giugno 2022*, Milano, CEDAM, 2023; N. Giangrande, *Le conseguenze della guerra russo ucraina sull'economia italiana. Un'analisi sui salari e sull'occupazione,* in *Moneta e credito*, Vol. 75, n. 298/2022; G. Luchena*, Crisi energetica e aiuti di Stato,* in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, n. 1/2021.

[371] G. Malago', Presidente del Comitato Olimpico Nazionale Italiano, durante l'apertura dei lavori della *Giornata Nazionale dell'impiantistica sportiva*, 4 aprile 2024, come riportato nel Comunicato stampa del Consiglio Nazionale degli Ingegneri.

[372] A. D. Perrini, Presidente Consiglio Nazionale degli Ingegneri, durante l'apertura dei lavori della *Giornata Nazionale dell'impiantistica sportiva*, 4 aprile 2024, come riportato nel Comunicato stampa del Consiglio Nazionale degli Ingegneri.

[373] Sport e Salute, *Rapporto Sport 2023*, Sez, 1, *Dimensione delle imprese e criticità finanziarie*, p. 20.

rialzo dei tassi di interesse e da più stringenti condizioni di offerta del credito"[374].

Infine, oltre ad una modalità di reperimento di fondi alternativa ai canali tradizionali, il crowdfunding può essere lo strumento di maggior successo per coinvolgere i tifosi che, da fruitori passivi, come meri acquirenti dei biglietti per le partite o degli abbonamenti annuali, potrebbero venire responsabilizzati e diventare parte attiva nel contribuire al raggiungimento degli obiettivi del proprio club[375], con conseguente rafforzamento del legame della società sportiva con la comunità di riferimento.

"*In tal modo, il crowdfunding andrebbe a potenziare la capacità dello sport* [di essere un] *potente mezzo di aggregazione, educazione e formazione nonché di inclusione sociale*" .[376]

9. *La regolamentazione giuridica europea dell'equity e lending crowdfunding.*

Siccome esistono "*heterogeneous financing models*"[377] che possono rientrare nel crowdfunding, appare opportuno procedere ad una disamina delle differenze che caratterizzano almeno i tipi maggiormente in uso, così da evidenziarne le potenzialità e le funzionalità, con specifico riguardo al settore sportivo per il già anticipato rilievo che lo strumento può rivestire nella realizzazione degli impianti e per il forte impatto che può avere sul territorio in cui la società sportiva opera, in quanto "[p]*rofessional sports teams are relentlessly searching for new reveneau streams, constantly under pressure to build new stadiums and arenas with greater amenities, and always*

[374] Sport e Salute, *Rapporto Sport 2023*, Sez, 1, *Dimensione delle imprese e criticità finanziarie*, p. 20.
[375] E. A. Fallone, *Crowdfunding and Sport: How Soon Until the Fans Own The Franchise?*, in *Marquette Sports Law Review*, n. 7/2014, p. 11.
[376] G. Passarelli, *Il fenomeno del crowdfunding nel prisma del settore sportivo*, cit., p. 150.
[377] K. Wilson, M. Testoni, *Improving the role of equity Crowdfunding in Europe's capital markets*, cit., p. 2.

subject to possible ownership changes resulting from the financial difficulties or the death of the franchise's current owner. Any one of these factor can lead to a team abandoning its community and relocating to a new metropolitan area. The risk of future team relocation also act as a deterrent that discourages local governments from using taxpayer dollars to subsidize stadiums and infrastructure improvements that benefit the team"[378].

Trasversalmente, per tutte le tipologie, l'esito positivo della raccolta può essere o meno condizionato dal raggiungimento di un target minimo: mentre con il metodo denominato "*all or nothing*" l'intera somma di denaro acquisita viene restituita agli investitori laddove non sia stato raggiunto il limite minimo fissato, con il modello "*keep il all*" tutti i fondi sono mantenuti, indipendentemente dalla soddisfazione o meno del target[379].

Inoltre, deve essere tenuto conto della commissione sul capitale raccolto che viene richiesta dalle piattaforme che consentono il crowdfunding in misura variabile tra il 2ed il 10%, a seconda della tipologia di progetto[380].

Tra i modelli più diffusi, rientrano: il donation based, il reward based, il lending based e l'equity based: in quest'ultimo "*funders receive compensation in the form of fundraiser's equity based revenue or profit share arrangements. In other words, the enterpreneur decide show much money he or she would like to raise in exchange for a percentage of equity and each crowdfunder receives a pro rata share (usually ordinary share) of the company depending on the fraction of the target amount*

[378] E.A Fallone, *Crowdfunding and Sport: How Soon Until the Fans Own The Franchise*, cit. p. 17.
[379] V. Vietri, *FinTech: La rivoluzione nel mondo della finanza*, in G. Alpa (a cura di), *Diritto e intelligenza artificiale*, Pacini Giuridica, Pisa, 2020, p. 535.
[380] Osservatori Entrepreneurship Finance & Innovation, *8° Repport italiano sul CrowdInvesting*, School of Management, Politecnico di Milano, luglio 2023, p. 6.

they decide to commit"[381]. Proprio le caratteristiche della tipologia *dell'equity crowdfunding*, in sigla *ECF*, possono risultare rilevanti per il mondo dello sport visto che si tratta di assegnare la qualifica di socio, con il trasferimento di quote o partecipazioni nel capitale sociale di una società sportiva, ad una qualsiasi persona, ad esempio, un tifoso, a fronte dell'investimento realizzato da questi[382].

Attraverso l'equity crowdfunding è possibile investire anche piccole somme di denaro a fronte di quote nei soggetti proponenti, con il lending crowdfunding si può arrivare a prestare denaro senza l'intermediazione di istituti di credito.

Il lending crowdfunding o social lending rappresenta uno strumento attraverso il quale una pluralità di soggetti può richiedere a una pluralità di potenziali finanziatori, fondi rimborsabili per uso personale o per finanziare un progetto mediate l'utilizzo di piattaforme virtuali[383].

Detta tipologia, nota anche come *P2P lending* (nella duplice veste del *peer to consumer P2C*, se il beneficiario del prestito è un consumatore, e *P2P*, in caso di imprese), consente agli utenti connessi alla piattaforma virtuale di scegliere i progetti cui destinare i propri finanziamenti ottenendo, poi, un interesse e il rimborso del capitale. Si tratta, quindi, di un rapporto debitorio che origina dalla concessione di un prestito e possiede i caratteri di un contratto di mutuo in cui coloro che ricevono il credito si impegnano a restituirlo entro la scadenza fissata e ne

[381] K. Wilson, M. Testoni, *Improving the role of equity Crowdfunding in Europe's capital markets*, cit., p. 2.
[382] G. Passarelli, *Il fenomeno del crowdfunding nel prisma del settore sportivo*, cit., p. 161.
[383] V. Vietri, *FinTech: La rivoluzione nel mondo della finanza*, cit., p. 536. Similmente anche I. Pais, P. Peretti, C. Spinelli, *Crowdfunding. La via collaborativa all'imprenditorialità*, Milano, Egea, 2014.

garantiscono la remunerazione ad un determinato tasso d'interesse[384].

La crescita del numero di piattaforme virtuali, luoghi di incontro tra i promotori delle iniziative e i crowdfunders, unitamente alle profonde e rapidissime innovazioni introdotte dalla tecnologia, ha contribuito a rendere necessaria l'emanazione di norme, sia a livello europeo che di singoli Stati, per adeguare gli strumenti di regolazione giuridica del mercato finanziario, definiti per tipologie di soggetti e attività ormai assolutamente diversi, elaborando una nuova regolamentazione (*RegTech*) ed una nuova tipologia di vigilanza (*SuperTech*)[385], entrambe indispensabili per garantire la tutela dei valori fondanti l'ordinamento europeo.

Così il legislatore eurounitario ha introdotto il Regolamento UE 2020/1503 recante la disciplina *relativa ai fornitori europei di servizi di crowdfunding per le imprese* "*adottato per facilitare, attraverso l'introduzione del* [cd. passaporto europeo dei servizi di crowdfunding] *e di una disciplina altamente armonizzata, la formazione di un mercato unico del crowdfunding superando la precedente estrema frammentazione normativa tra paesi europei*"[386], "*nel tentativo di creare un sistema di regole omogenee al livello comunitario in grado di eliminare le differenti scelte regolatorie autonomamente assunte dagli Stati membri e facilitare, per tal via, l'erogazione transfrontaliera del*

[384] M. Bofondi, *Il lending-based crowdfunding: opportunità e rischi*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n. 357, Banca d'Italia, marzo 2017, p. 7. Un modello "*in which funder's receive fixed periodic income and expect repayment of the original principal investment*", così K. Wilson, M. Testoni, *Improving the role of equity Crowdfunding in Europe's capital markets*, cit., p. 2.

[385] M. A. Stefanelli, *RegTech e Equity crowdfunding. Sperimentazioni nella regolazione giuridica del mercato finanziario digitale*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2019, p. 178.

[386] E. Macchiavello, *L'impianto della disciplina europea ed il ruolo di intermediario del fornitore di servizi di crowdfunding alle imprese: un nuovo gatekeeper?,*in *Rivista trimestrale di Diritto dell'economia*, supplemento al n. 3/20213, p. 110.

servizio"[387] e recepito nell'ordinamento italiano con il Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 30[388].

Il Regolamento presenta un'impostazione "*che non sembra fondata sulla distinzione tra le due tipologie di crowdfunding, quella che consiste nell'offerta al pubblico di 'quote di partecipazione al capitale di rischio (equity-based) di un'impresa in forma societaria' e quella che, invece, prevede l'erogazione, da parte degli investitori e in favore delle imprese, 'di prestiti anche sotto forma di obbligazioni o titoli di debito (lending-based)'*"[389].

Il legislatore europeo, in sostanza, pone al centro "*la funzione di servizio, da declinare sia nell'attività di 'intermediazione nella concessione dei prestiti' e di 'collocamento di valori mobiliari e altri strumenti' ovvero di un servizio di 'ricezione e trasmissione di ordini di clienti' concernente le offerte contenute nel portale*"[390].

Si è, così, "*diffusa la convinzione che in quest'ambito si associno spesso diversi servizi, alcuni dei quali del tutto sovrapponibili ai noti servizi d'investimento*"[391], regolamentati dalla Direttiva MiFID II (2014/65/EU)[392], "*e altri, invece,*

---

[387] G. Berti De Marinis, *La tutela dell'investitore nelle operazioni di crowdfunding*, in *Rivista trimestrale di Diritto dell'economia*, supplemento al n. 3/20213, p. 205.

[388] Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 30 recante attuazione del Regolamento (UE) 2020/1503, relativo ai fornitori europei di servizi di crowdfunding per le imprese, e che modifica il regolamento (UE) 2017/1129 e la direttiva (UE) 2019/1937, emanato in esecuzione della delega conferita dall'art. 5 della legge 4.08.2022, n. 127 (Legge di delegazione europea 2021).

[389] M. Tiberii, *La regolamentazione Consob sulla raccolta di fondi online: l'equity e il lending crowdfunding*, in *Amministr@tivamente*, n. 1/2022, p. 147.

[390] *Ibidem*.

[391] *Ibidem*.

[392] In dottrina, recentemente: F. De Santis, *Piattaforme di "Robo-Advice" tra disciplina MiFID e AI Act*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2025; F. Annunziata, *I DLT "financial instruments" tra Legge Fintech, MiFID e T.U.F.: questioni classificatorie dei tokens*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, n. 3/2024; M. T. Paracampo, *La consulenza su cripto-attività nella proposta di regolamento europeo MiCA tra presunte equivalenze e*

aggiuntivi e strumentali, come la selezione delle offerte da promuovere sul portale o ad es. la gestione delle bacheche elettroniche per pubblicizzare i prodotti offerti, nonché la valutazione del rischio dei progetti. Ebbene, pur escludendo la diretta applicabilità della disciplina Mifid2, la regolamentazione speciale di questi servizi ricalca, sia pure in maniera semplificata, molte delle regole di condotta già applicate nel settore dei servizi d'investimento"[393].

Il Regolamento, dunque, subordina l'esercizio dell'attività di crowdfunding ad uno specifico processo autorizzatorio posto in capo alle Autorità competenti dello Stato membro in cui è stabilito il richiedente[394], al fine di assicurare la stabilità di tale forma operativa, necessario presupposto per determinare la fiducia nei mercati ed un adeguato livello di protezione dei consumatori di servizi finanziari[395].

Le Autorità competenti devono essere messe a conoscenza di "*un programma di attività che indichi le tipologie di servizi di crowdfunding che il candidato fornitore di servizi di crowdfunding intende offrire e la piattaforma di crowdfunding che intende gestire, compresi il luogo e le modalità di commercializzazione delle offerte di crowdfunding*"[396]. È onere del richiedente fornire una "*descrizione dei dispositivi di governance e dei meccanismi di controllo interno* [...] *in modo da garantire l'osservanza del* [...] *Regolamento, in particolare delle procedure di gestione del rischio e contabili*"[397] nonché "*una descrizione dei sistemi, delle risorse e delle procedure per*

distonie normative con Mifid 2, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, n. 2/2022.

[393] M. Tiberii, *op. ult. cit*., p. 147.

[394] V. Troiano, *Introduzione*, in *Rivista trimestrale di Diritto dell'economia*, supplemento al n. 3/20213, p. 3.

[395] F. Capriglione, *Brevi note sul* crowdfunding, in *Rivista trimestrale di Diritto dell'economia*, supplemento al n. 3/20213, p. 36.

[396] Art. 12, comma 2, lett. d, del Regolamento UE n. 1503/2020.

[397] Art. 12, comma 2, lett. e, del Regolamento UE n. 1503/2020.

il controllo e la protezione dei sistemi di trattamento dei dati"[398].

Inoltre, "*per facilitare la trasparenza per gli investitori relativamente alla prestazione di servizi di crowdfunding*"[399], il Regolamento prevede l'istituzione di un apposito registro di tutti i fornitori di servizi di crowdfunding a cura dell'ESMA[400] "*messo a disposizione del pubblico sul suo sito web e* [...] *regolarmente aggiornato*"[401] anche con le eventuali revoche[402].

Il Regolamento "*opera una distinzione tra investitori sofisticati e non sofisticati, ed introduce livelli differenziati di salvaguardia a tutela degli investitori, appropriati per ciascuna di tali categorie*" prendendo anche "*in considerazione l'esperienza e le conoscenze dei potenziali investitori in materia di crowdfunding, che andrebbe rivalutata ogni due anni*"[403].

Al fine di evitare un improprio utilizzo dei loro risparmi e l'esposizione ad eccessivi rischi nel mercato in parola[404], il Regolamento riserva particolare attenzione a quelli non sofisticati, imponendo ai fornitori di valutare "*se i servizi di crowdfunding da loro offerti, e quali di essi, siano appropriati ai potenziali investitori non sofisticati*"[405], preventivamente al pieno accesso di detti investitori sulla piattaforma ed a prescindere dalla natura dei servizi offerti, tramite l'applicazione di un test di appropriatezza, ossia chiedendo loro "*informazioni circa l'esperienza, gli obiettivi di investimento, la situazione finanziaria e la comprensione di base dei rischi legati all'investimento in generale e alle tipologie di investimento*

[398] Art. 12, comma 2, lett. f, del Regolamento UE n. 1503/2020.
[399] Considerando 36 del Regolamento UE n. 1503/2020.
[400] Autorità europea di vigilanza (Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati) istituita dal Regolamento (UE) n. 1095/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio.
[401] Art. 14, comma 1, del Regolamento UE n. 1503/2020.
[402] Art. 14, comma 1, del Regolamento UE n. 1503/2020.
[403] Considerando 42 del Regolamento UE n. 1503/2020.
[404] Considerando 43 del Regolamento UE n. 1503/2020.
[405] Art. 21, comma 1, del Regolamento UE n. 1503/2020.

offerte sulla piattaforma di crowdfunding"[406]. Gli stessi fornitori "*dovrebbero avvertire esplicitamente i potenziali investitori non sofisticati che possiedono insufficienti conoscenze, competenze ed esperienza che i servizi di crowdfunding prestati potrebbero essere inappropriati per loro*"[407].

Quale ulteriore strumento di protezione dell'investitore non sofisticato, il Regolamento prevede il "*periodo di riflessione precontrattuale*", vale a dire la possibilità, riservata all'investitore non sofisticato, di recedere da una offerta di investimento o da una manifestazione di interesse entro quattro giorni di calendario dal momento in cui la stessa è stata manifestata[408], fruendo di un margine di tempo per ulteriori riflessioni e riducendo la asimmetria informativa che può frequentemente caratterizzare la relazione con investitori non sofisticati.[409]

Posto che "[s]*ports teams are one of the primary beneficiaries of the way that the internet increases inter connectivity between fans and content providers. More so than musics fans or movie lovers, sports fans develop a passion for a team that is strong and often passed down through generations*"[410] e che, come detto, i tifosi possono sostenere attivamente il proprio club attraverso lo strumento del crowdfunding, i meccanismi di controllo introdotti possono generare risvolti positivi in termini di crescita complessiva del settore sportivo, fornendo forme di tutela per il *fan investor* e per le stesse società sportive.

---

[406] Art. 21, comma 2, del Regolamento UE n. 1503/2020.
[407] Considerando 43 del Regolamento UE n. 1503/2020.
[408] Art 22, comma 7, del Regolamento UE n. 1503/2020. In dottrina, si rimanda a: S. Mezzacapo, *La disciplina UE del servizio di "gestione individuale di portafogli di prestiti" per il finanziamento di "progetti di crowdfunding"*, in *Rivista di Diritto del risparmio*, n.8/2022, p. 18.
[409] G. B. De Marinis, *La tutela dell'investitore nelle operazioni di crowdfunding*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, supplemento al n, 3/2023, p. 218.
[410] E. A Fallone, *Crowdfunding and Sport: How Sonn Until the Fans Own The Franchise*, cit. p. 34.

10. *Reward, donation e civic crowdfunding*: *nuovi strumenti per finanziare l'impiantistica sportiva e incentivare la partecipazione attiva dei cittadini.*

Le ulteriori tipologie di crowdfunding sono, invece, escluse dalla normativa europea.

Tra queste, *in primis*, il reward based, tuttora una delle forme di crowdfunding più frequenti, oltre ad una delle prime ad essersi sviluppata[411], postula un modello "*in which funder's objective for funding is to gain a non financial reward such as a token gift or a product*"[412].

Le campagne reward based, dunque, possono essere svariate e destinate a differenti obiettivi e vengono classificate in 3 categorie: la prima è detta del "riconoscimento", in quanto implica una specifica ricompensa per il donatore, la seconda, denominata del "pre-ordine", prevede che il donatore "prenoti" un prodotto o servizio che gli verrà garantito ove venga raggiunta la somma necessaria, la terza, cosiddetta "revenue sharing", ha la peculiarità di includere la partecipazione agli utili ed alle perdite direttamente proporzionale all'entità del singolo conferimento.

In particolare, la tipologia del "riconoscimento" può includere diverse opzioni utilizzabili in ambito sportivo: può trattarsi di ricompense dal valore più simbolico che monetario o, comunque, con valore economico inferiore alla somma donata, se, ad esempio, una società sportiva avvia una campagna di

---

[411] Per una ricostruzione storia del fenomeno, si rimanda a: A. Bollettinari, *Il crowdfunding: la raccolta del capitale tramite piattaforme on line nella prassi e nella recente legislazione*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, 2013, p. 17, ove l'A. afferma come "*la ragione per cui il reward based crowdfunding rappresenta il modello oggi più diffuso e deve rinvenirsi nelle contingenze storico giuridiche che hanno accompagnato il crowdfunding nelle sue prima fasi di sviluppo; in particolare fino al 5 aprile 2012, data in cui il Presidente degli Stati Uniti ha approvato il Jumpstart our Business Starup (JOBS) Act, la legislazione statunitense (Securities Act del 1993) impediva il ricorso all''equity based crowdfunding*'".

[412] K. Wilson, M. Testoni, *Improving the role of equity Crowdfunding in Europe's capital markets*, cit., p. 2.

raccolta fondi per sostenere la realizzazione delle divise o dei gadgets della squadra o, ancora, la ristrutturazione di una tribuna del proprio stadio, offrendo come ricompensa la stessa divisa collegata alla campagna di crowdfunding oppure un incontro con gli atleti o la prelazione per l'abbonamento su alcune poltrone della tribuna ristrutturata[413].

Un'ulteriore tipologia di reward crowdfunding è la royalty crowdfunding, in cui la ricompensa consiste in una partecipazione ai profitti o ai ricavi associati all'investimento escludendo, però, qualsiasi tipo di proprietà sul progetto o di rimborso del capitale, attraverso strumenti contrattuali quali, ad esempio, le *silent partnership* che, per loro natura, non attribuiscono la qualifica di socio[414].

Il donation based crowdfunding[415] è tra i modelli più diffusi e consiste nella semplice donazione di somme di denaro a sostegno di un progetto la cui stessa natura solidaristica esclude qualsiasi forma di ricompensa o rimborso di quanto versato[416].

---

[413] G. Passarelli, *Il fenomeno del crowdfunding nel prisma del settore sportivo*, cit., p. 158.

[414] V. Vietri, *FinTech: La rivoluzione nel mondo della finanza*, cit., p. 536. Similmente anche G. Quaranta, *Crowdfunding. Il finanziamento della folla, o dei folli?*, in *Diritto ed economia dell'impresa*, n. 5/2016.

[415] Quest'ultimo modello caratterizza figure di crowdfunding neppure menzionate nell'ambito della finanza d'impresa; in tema si rimanda a: P. Giudici, *ICO e diritto dei mercati finanziari: la prima sentenza americana*, in *Società*, 2019, p. 61 e F. Capriglione, *Brevi note sul crowdfunding*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, n. 2/2023, p. 125, ove l'A. afferma "che, al di là del *nomen iuris*, a mio avviso non possono catalogarsi come tipiche della categoria le operazioni di donation-based crowdfunding, nelle quali non è prevista alcuna ricompensa, se non un semplice ringraziamento. Queste, a ben riflettere, possono qualificarsi come interventi di solidarietà, di mecenatismo, ecc., iniziative che difficilmente sono riconducibili nell'alveo dell'attività che ci occupa, della quale non presentano i requisiti, caratterizzandosi piuttosto come forme di volontariato e di cooperazione sociale, non finalizzate al conseguimento di un utile, che notoriamente individua il dato distintivo che muove l'agere finanziario".

[416] Un modello "*in which funders donate to causes that they want to support with non expectaded compensation*", così K. Wilson, M. Testoni, *Improving the role of equity Crowdfunding in Europe's capital markets*, cit., p. 2, A. Laudioni, *Le altre facce del crowdfunding*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, n. 2/2017, p. 261, A. Pavan, *Il Crowdfunding: cambia il tradizionale sistema del "fare impresa"*, Milano, CEDAM, 2018 e A. Bollettinari, E. Fregonara, *Il crowdfunding*, cit., p. 863.

Nel mondo dello sport, il donation based crowdfunding è utilizzato principalmente da coloro che hanno un forte legame con la società sportiva beneficiaria o che sono spinti da motivazioni filantropiche verso l'ente nel cui scopo sociale rientra il supporto ad eventi sportivi o il perseguimento di specifiche finalità civiche e solidaristiche connesse allo sport[417]. Detto modello racchiude potenzialità rilevanti anche per l'azione della Pubblica Amministrazione, divenendo un civic crowdfunding, laddove oggetto di finanziamento siano opere di pubblica utilità e progetti sociali o culturali a vantaggio della collettività.

Segnatamente per la Pubblica Amministrazione, costituiscono aspetti positivi del civic crowdfunding la copertura del costo di realizzazione, cui è subordinato il finanziamento del progetto, e il coinvolgimento della comunità stessa, che diventa interprete e portavoce delle proprie esigenze attraverso la rete Internet che, dando attuazione al fenomeno del crowdsourcing, può far superare quello che in economia viene definito il "problema della conoscenza locale", ossia la condizione in cui "*the information required for rational economic planning is spread across individual actors, and unavoidably exists outside the knowledge of a central authority*"[418], incanalando la conoscenza diffusa così da risolvere problemi definiti (crowdsourcing) e fornendo preziose informazioni allo stesso soggetto pubblico.

Il civic crowdfunding, dunque, può rappresentare uno strumento importante per la Pubblica Amministrazione al fine di incentivare un'attiva partecipazione dei cittadini, stimolandone la responsabilizzazione e, indirettamente, limitando il fenomeno

[417] Per una disamina del rapporto tra sport e Terzo Settore, il rimando è, per tutti, a C. Bottari, *Lo Sport e la Riforma del Terzo Settore: principi costituzionali e inquadramento generale*, in *Rivista di Diritto dello Sport*, n. 1/2021.

[418] J. H. Kietzmann, *Crowdsourcing: a revised definition and introduction to new research*, in *Business Horizons*, – Vol. 60 – n.2/2017, p. 151.

del *free rider* che, comunque, rimane presente in quanto il bene pubblico realizzato anche tramite contribuzioni puramente volontarie, una volta compiuto, è fruibile pure da coloro che non hanno preso parte alla campagna di finanziamento[419].

La Pubblica Amministrazione deve, inoltre, vigilare affinché l'utilizzo del civic crowdfunding non incida sulle disparità economiche tra le singole comunità, amplificandole, "*con comunità particolarmente ricche dotate di servizi e infrastrutture di alta qualità e comunità più svantaggiate rese ulteriormente meno competitive*"[420].

In particolare, il civic crowdfunding può risultare un ottimo strumento per l'investimento pubblico in infrastrutture sportive, sia che si tratti di nuove costruzioni che di recupero e riqualificazione dell'esistente, in quanto offre alla Pubblica Amministrazione la duplice opportunità di abbassare la propria

---

[419] R. M. Isaac, J. M. Walker, S. H. Thomas, *Divergent evidence on free riding: an experimental examination of possible explanations*, in *Public choice*, Vol. 43 – n.2/1984, p. 113. Per un'analisi del fenomeno del *free riding* e dell'irragionevolezza di tale comportamento nell'ottica dell'economia civile si rimanda a: L. Bruni, S. Zamagni, *L'economia civile*, Bologna, Il Mulino, 2015 e a S. Zamagni, *Il contribuente virtuoso: come vincere la lotta all'evasione fiscale*, AICCON, 2012, p. 10, ove l'A. definisce: "*Il comportamento del free-rider, cioè di chi vive sulle spalle altrui rinunciando ad offrire il proprio contributo. È questa la situazione che caratterizza la "tragedy of commons", per usare la ben nota espressione coniata dal biologo evoluzionista americano Garrett Hardin nel 1968 (G. Hardin, "The Tragedy of Commons", Science, 2859, 1968, pp.1243-1248). La tesi difesa in questo saggio famoso è che se non si limita in qualche forma la libertà individuale, la società rischia di fare la fine degli abitanti dell'Isola di Pasqua, che distrussero quei beni comuni dai quali dipendeva la loro stessa sopravvivenza. Il perseguimento miopico del proprio interesse personale conduce i singoli a segarsi il ramo su cui sono assisi. Come ciò avviene? L'esempio, rimasto celebre, di Hardin è quello del pascolo comune e libero dove ciascun allevatore porta a pascolare il proprio bestiame. I canoni della rational choice suggeriscono al singolo allevatore di aumentare via via di una unità il bestiame al pascolo perché, così agendo, il vantaggio individuale si accresce, poniamo, di x, mentre il danno associato alla conseguente diminuzione di erba disponibile si ripartisce sugli altri (n -1) allevatori, ciascuno dei quali subisce pertanto uno svantaggio pari ad una piccola frazione di x. Chiaramente, l'evasore-free rider non mette in conto, nel momento in cui decide di non pagare le tasse, la riduzione di bene comune (erba del pascolo) che la sua scelta comporta. E non la considera perché l 'evasore vede solamente il proprio interesse di breve periodo*".

[420] S. A. Cameli, *Il civic crowdfunding e il futuro della pubblica amministrazione*, cit., p. 32.

spesa e, contestualmente, avviare virtuosi processi di rivitalizzazione e sicurezza urbana, inclusione sociale, sviluppo della relativa cultura e rimozione degli squilibri economico-sociali.

Siccome "*la pratica sportiva, l'educazione allo Sport e gli eventi sportivi contribuiscono in maniera rilevante alla promozione di modelli comportamentali etici e sostenibili, rappresentando un veicolo fondamentale per innescare trasformazioni sociali positive*"[421], le infrastrutture sportive possono diventare "*un target di investimento per la finanza pubblica e locale*" oltre che, come ampiamente, detto, "*un asset attrattivo per gli investitori privati*"[422].

Nel contempo, anche se grazie al civic crowdfunding può ridurre i costi a proprio carico, la Pubblica Amministrazione è comunque chiamata a mantenere il doppio ruolo di "regista", da un lato, amministrando le opere pubbliche finanziate, e di "garante", dall'altro, rispetto ad alcune criticità che potrebbe verificarsi in ragione della frequente assenza di pianificazione della fase di gestione successiva alla realizzazione, che può affrontare proprio coinvolgendo enti o associazioni non a scopo di lucro ed affidando loro il ruolo di "custodi" del bene collettivo[423].

La stessa varietà di tipologie e di possibilità di impiego del crowdfunding impone alla Pubblica Amministrazione di vigilare sul processo e di porre in atto azioni e strumenti a tutela dei singoli finanziatori, in specie laddove si tratti di semplici cittadini, molti dei quali tuttora poco abili nell'utilizzo delle tecnologie digitali, stante l'ancor basso livello di competenze

[421] Sport e Salute, *Rapporto Sport 2023*, Sez, 1, *Dimensione delle imprese e criticità finanziarie*, p. 61.
[422] Sport e Salute, *Rapporto Sport 2023*, Sez, 1, *Dimensione delle imprese e criticità finanziarie*, p. 51.
[423] S. A. Cameli, *Il civic crowdfunding e il futuro della pubblica amministrazione*, cit., p. 32.

informatiche in possesso di parte della popolazione, specialmente quella più anziana o scarsamente qualificata o residente in zone periferiche.

11. *Superare il paradigma denaro-tempo-denaro e individuare nuove forme di collaborazione pubblico privato nella rigenerazione dell'impiantistica sportiva.*

In un tale scenario potenzialmente favorevole per gli investimenti in infrastrutture, lo sport e la cultura possono costituire un *asset class* di interesse in ragione dei consistenti volumi di capitali privati oggi presenti sul mercato internazionale[424],

Dalla finanza d'impatto e dal crowdfunding, dunque, possono derivare benefici economici immediati, in termini di condivisione della spesa in sede di realizzazione degli impianti sportivi o dell'iniziativa sportiva cui il progetto si riferisce, e benefici economici e sociali di medio e lungo periodo per il consistente impatto sul territorio di insediamento della struttura realizzata o in cui la società sportiva opera, in ragione della grande valenza inclusiva dello sport.

Le disposizioni europee e nazionali in materia possono accelerare il processo, inducendo all'adozione di condotte virtuose in quanto "*non vi è dubbio, infatti, che nuove forme di finanziamento richiedano anche la presenza di nuove tipologie di investitori e, con essa, la necessità di fare in modo che l'incontro di domanda ed offerta avvenga in maniera corretta e coerente con i potenziali interessi tanto dei titolari dei progetti*

[424] Istituto per il Credito Sportivo e Culturale, *Il finanziamento …*, *cit*., p. 6. A riprova, sempre ICSC specifica a p. 17 come "*Per il settore infrastrutturale sono attualmente disponibili a livello globale circa 340 Mld di dollari di 'Dry powder', ossia riserve di liquidità accumulate, in attesa di essere investite, che potrebbero essere destinate al finanziamento di progetti ad elevato valore aggiunto per i territori*".

che chiedono al mercato di essere finanziati, quanto degli investitori che sono intenzionati ad apportare le risorse"[425].

Tanto la Pubblica Amministrazione quanto le società sportive possono aprirsi al cambiamento ed avvalersi delle opportunità offerte per investire nella costruzione e riqualificazione dell'impiantistica sportiva.

L'attività normativa e regolatoria delle Istituzioni europee mira proprio a promuovere ed accelerare la trasformazione del paradigma di fondo delle operazioni finanziarie "*quale espressione non più soltanto (o non più sempre) della dinamica 'denaro-tempo-denaro' ma oggi anche di un differente percorso sinteticamente rappresentabile in termini di 'denaro-tempo-denaro e sostenibilità'* […] *nello sforzo di innescare un circolo virtuoso che coinvolga sinergicamente economia finanziaria ed economia reale e contribuisca ad affrontare le difficili sfide ambientali, climatiche e sociali*"[426].

In tema, è opportuno richiamare come la riforma dell'ordinamento sportivo con la legge delega n. 86 dell'8 agosto 2019, "*Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione*", abbia previsto di accelerare e semplificare le "*procedure amministrative e* [la] *riduzione dei termini procedurali previsti* […]*, finalizzat*[i] *prioritariamente agli interventi di recupero e riuso degli impianti sportivi esistenti*"[427], così da assicurare un'efficiente allocazione delle risorse, incentivando forme di partenariato pubblico-privato.

---

[425] *Ibidem*.

[426] A. Carrisi, *Finanza, interessi non finanziari e rimedi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, n. 1, 2024, p. 63; più risalente nel tempo, si rimanda anche a P. Ferro-Luzzi, *L'attività bancaria*, in P. Ferro-Luzzi G. Castaldi (a cura di), *La nuova legge bancaria*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 233.

[427] Art. 7, comma 2, lett. d), l. n. 86 dell'8 agosto 2019.

CAPITOLO IV

IL MERCATO TRA CONCORRENZA E DISCIPLINA PUBBLICISTICA. IL PRINCIPIO DI ACCESSO AL MERCATO NEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI: L'IMPIANTISTICA SPORTIVA E IL CONTRATTO DI CONCESSIONE.

1. *Il ruolo del mercato e della concorrenza per il progresso del benessere collettivo della società.* 2. *L'ordinamento sportivo e l'affidamento dell'impiantistica sportiva come servizio pubblico. Un'attività economica funzionalmente diretta alla soddisfazione di bisogni collettivi.* 3. *Il complesso intreccio normativo per la gestione degli impianti sportivi.* 4. *Diritto dei contratti pubblici e princìpio eurounitario della concorrenza per la realizzazione del mercato comune.* 5. *Il D.lgs. n. 36 del 2023. Il nuovo Codice dei contratti pubblici: legiferare per princìpi.* 6. *Il princìpio di accesso al mercato e il ruolo della concorrenza nella contrattualistica pubblica.* 7. *Il nuovo Codice dei contratti pubblici e il contratto di concessione di servizi per l'affidamento degli impianti sportivi.*

1. *Il ruolo del mercato e della concorrenza per il progresso del benessere collettivo della società.*

La prima parte della trattazione ha messo in luce che il "*riconoscimento del diritto allo sport come diritto sociale, a maggior ragione nel suo rilievo costituzionale, implica un'attività positiva delle istituzioni*"[428], non da ultimo con investimenti dedicati alla riqualificazione ed allo sviluppo di nuove tipologie di servizi ed edifici, con la necessaria combinazione di capitali pubblici e privati e, infine, con interventi nella regolazione del mercato della finanza sostenibile ed in quella alternativa. Nel prosieguo, si intende analizzare il ruolo della concorrenza tra operatori economici nonché

[428] L. Zambelli, *Gli impianti sportivi come presupposto di realizzazione del diritto allo sport*, in L. Zambelli, A. Francini (a cura di), *Diritti, gestione e sostenibilità dell'impiantistica sportiva*, Bologna, B.U.P., 2025, p. 11.

l'importanza della regolazione del mercato per la gestione, riqualificazione e costruzione dell'impiantistica sportiva.

Nella costituzione economica[429] del nostro Paese, "*iniziativa privata e intervento pubblico* […] *godono di eguale tutela, dando luogo a un sistema di economia mista, in cui il legislatore decide sulle modalità di convivenza dei due principi e di quanto da essi discende sul piano operativo*"[430] e nell'ordinamento vigente, "*plasmato dal diritto comunitario, l'attività economica pubblica soggiace al principio di concorrenza al pari di quella privata. Prova ne sia che il legislatore comunitario, muovendo dall'assunto secondo cui l'attività economica pubblica risente 'ontologicamente' di un deficit di concorrenzialità, si preoccupa di imporre ab aexterno il rispetto dei principi concorrenziali. Il settore dei contratti pubblici rappresenta uno degli esempi più significativi in proposito*"[431].

---

[429] In tema, il rinvio, per tutti è a F. Galgano, *Lex Mercatoria*, Il Mulino, Bologna, 1993 e a S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Milano, Laterza, 2023. Recentemente, anche M. Passaretta, *Governare il metaverso: tra costituzione economica digitale e sfide regolatorie*, in *Federalismi.it*, n. 18/2025.

[430] E. Bani, *La concorrenza e la disciplina pubblicistica del mercato*, in E. Bani, F. Di Porto, G. Luchena, E. Scotti (a cura di), *Lezioni di diritto dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 135.

[431] E. Picozza, V. Ricciuto, *Diritto dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 339 ove gli AA. sottolineano come nell' "*ottica comunitaria, tutta incentrata nell'ottica della realizzazione e della garanzia del mercato concorrenziale, peraltro, come varie volte chiarito dalla CGCE, la stessa idea di 'impresa' è svincolata da qualsiasi aggetivizzazione (pubblica o privata). La nozione comunitaria di impresa è puramente collegata alla dimensione economica dell'attività svolta, con conseguente soggezione di essa alla regola della concorrenza a prescindere dal soggetto che la esercita. Riferimento centrale è l'art. 86 Trattato CE (art. 106 TFUE), che testualmente recita 'Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme del presente Trattato, specialmente a quelle contemplate dagli art. 12 e da 81 a 89 inclusi. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente Trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto. della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi della Comunità. La Commissione vigila sull'applicazione delle disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stai membri, opportune direttive o decisioni'. A livello europeo, dunque la natura pubblica o privata*

Così, l'applicazione delle norme e dei "*principi concorrenziali al settore dell'economia pubblica non è un'operazione neutra dal punto di vista concettuale. Quelle norme e quei principi, infatti, sono pensati ed elaborati con riferimento ad operatori*

delle imprese non rileva ai fini dell'applicabilità del principio della concorrenza. Un'eccezione ad esso è possibile solo (nei limiti in cui ciò sia necessario per assicurare la loro 'missione') nei servizi di prestazione di 'servizi di interesse economico generale' (praticamente tutti i servizi pubblici). Questi ultimi in Italia, peraltro, registrano un significativo mutamento di forma, volto ad attribuire la 'gestione' del servizio ad imprese miste o private che sono 'guidate' verso gli obiettivi di interesse generale tramite un doppio canale di regolazione: la regolazione delle Autorità indipendenti ad essa preposte e lo strumento della 'concessione' atto che, a fronte della tradizionale disputa relativa alla sua natura amministrativa o privatistica, nel codice dei contratti pubblici è chiamato 'contratto'. Così ragionando, ossia sottoponendo l'attività economica pubblica e quella privata agli stessi principi, si realizza - di fatto - il superamento del disegno contenuto nel. la Carta Costituzionale, la quale tiene invece nettamente separati i due ambiti, ritenendoli sorretti da regole e principi affatto diversi. Taluno si sofferma su questa evoluzione per sottolineare come la disciplina della costituzione economica sia stata di fatto sovvertita senza rispettare le formalità all'uopo previste. Il passaggio dallo Stato c.d. Interventista allo Stato Regolatore è stato illustrato in dottrina ipotizzando una lineare evoluzione a tappe (o fasi) del diritto dell'economia e degli scambi a partire dal c.d. 'paradosso dello scambio' (in base al quale l'incontro di due soggetti entrambi contemporaneamente in posizione eccedentaria ed deficitaria in relazione ai beni oggetto dello scambio trasferiscono un bene che apprezzano in minor misura di quello che ricevono). Pur potendosi realizzare senza bisogno di regole e sanzioni, essendo sufficiente a garantirne l'effettività la reciproca fiducia, di norma lo scambio tra individui richiede 'arbitri e regole'. I livelli in cui le regole e gli arbitri interessano e si interessano agli scambi tra soggetti sono diversi. Ad un primo stadio ci si limita a risolvere i conflitti di interpretazione di ciò che le parti hanno effettivamente voluto intendere, a fornire discipline suppletive e sussidiarie di elementi degli accordi privati che non siano stati presi in considerazione dalle parti, e a sanzionare chi si sottragga all'adempimento dei patti stipulati. Ad un secondo stadio 'l'arbitro si fa anche 'regolatore' degli scambi o esso stesso parte di questi (dirigismo). È lo stadio in cui il pubblico, nella produzione di massa, prende coscienza dei bisogni sociali sottesi agli scambi. Il terzo stadio è quello in cui tramonta l'idea politica del coinvolgimento del pubblico in economia e lo Stato, con le privatizzazioni, rinuncia alla propria attiva presenza nel panorama degli scambi e, con le liberalizzazioni, elimina i vincoli gravanti sulle imprese e le loro attività. Non si è avuto, però, un ritorno al pubblico 'arbitro', bensì al pubblico 'indipendente' ossia ad autorità svincolate da controlli e possibilità di revoca in caso di dissensi. E si comprende bene quanto il ricorso a tali soggetti sia strategico in fasi di difficoltà delle istituzioni politiche ad offrire pronte ed efficaci misure di disciplina degli scambi. In particolare, in delicati settori economici ad alta specializzazione, innanzi a programmate cessioni sul mercato di aziende pubbliche e alla volontà di costruire nuovi mercati con l'abbattimento degli ostacoli 'all'entrata' e delle asimmetrie informative, il ricorso a tali soggetti indipendenti è stato ampiamente disposto anche al fine di scoraggiare il manifestarsi di influenze e pressioni da parte delle maggioranze governative o di potentati economici".

privati, ossia a soggetti che agiscono sul mercato perseguendo il proprio tornaconto, e che talvolta possono colludere con altri soggetti, oppure sfruttare in maniera abusiva la posizione detenuta sul mercato. Imporre il rispetto dei principi concorrenziali significa quindi prevenire queste manifestazioni 'degenerative' dell'autonomia privata e dell'iniziativa economica. Gli economisti parlano, […]*, di concorrenza nel mercato: fare in modo che tutti gli operatori presenti sul mercato rispettino le regole della concorrenza*"[432].

Avviando la disamina da un preambolo teorico, è opportuno ricordare come sia "*indubbio che il mercato svolga il suo compito di luogo di scambio per la soddisfazione dei bisogni dei singoli consociati soltanto se può basarsi su di un chiaro quadro di legalità. Normalmente, nei mercati concorrenziali, lo Stato impone determinate regole di concorrenza che - beninteso - rappresentano distorsioni rispetto al naturale funzionamento del mercato geografico e successivamente provvede a costituire un ente indirizzato alla tutela della concorrenza e del mercato. È chiaro che per poter strutturare un mercato concorrenziale* […] *si renda indispensabile un complesso di norme e regole volte a delineare precisi confini, all'interno dei quali debbano necessariamente avvenire gli scambi, confinando il mercato stesso dentro un percorso che non gli sarebbe - invero - naturale: regole del mercato. All'interno di queste norme, si rende poi necessaria una struttura complessa di regole, che nello specifico disciplinino i singoli comportamenti delle persone assoggettate a quel determinato sistema: regole, dunque, nel mercato di riferimento*"[433].

---

[432] E. Picozza, V. Ricciuto, *op. ult. cit.*, p. 341.

[433] F. Ferro Luzzi, *Il ruolo del diritto nel raggiungimento del benessere patrimoniale dei singoli nel perseguimento dell'equo per la comunità*, in G. Lemme (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, CEDAM, Milano, 2025, p. 45.

Si può affermare che sia presente un "*duplice meccanismo normativo funzionante, potrebbe dirsi e immaginarsi, per cerchi concentrici: all'esterno, un cerchio formato da un sistema legislativo strutturato per assicurare il funzionamento del mercato secondo la razionalità economica (razionalità soggettiva del costituente, ovviamente), all'interno un cerchio costituito da un sistema legislativo strutturato affinché gli scambi avvengano in coerenza con i principi del cerchio esterno*"[434].

Così, la *"differenza di funzione - impostazione del mercato secondo la razionalità economica data, per il sistema di regole del mercato, e secondo una disciplina degli scambi in assoluta coerenza con i principi dati, per il sistema delle regole nel mercato - incide inevitabilmente sulla struttura dei complessi normativi. La doppia struttura concentrica di cui si parla è unica e tipica del mercato concorrenziale e non ha ragione alcuna di essere negli altri due tipi (macrosistemi) di mercato. Il mercato strutturato secondo una rigida visione capitalistica ha solo regole nel mercato, non avendo bisogno alcuno di una cornice ideale all'interno della quale queste (regole nel mercato) debbano necessariamente svolgersi. In senso uguale e contrario, in un mercato di stampo socialista sussistono esclusivamente regole del mercato, che disciplinano tanto l'essere quanto il dover essere, poiché il legislatore è anche - sostanzialmente - parte negoziale*"[435].

Il mercato concorrenziale è "*in sostanza l'unico modello nel quale sia necessaria una doppia struttura di funzionamento, dal momento che risulta essere la sovrapposizione tra realtà fisica e realtà giuridica. Negli altri due modelli, diversamente, o vi è solo il mercato in senso geografico o soltanto il mercato in*

[434] *Ibidem*.
[435] F. Ferro Luzzi, *op. ult. cit*., p. 46.

senso giuridico: dunque o solo regole di giustizia, intese nel senso di principi che statuiscono come debba intervenire lo scambio per avere poi rilevanza e tutela da parte dell'ordinamento, senza però influenza alcuna sul sistema di scambio stesso (mercato di tipo strettamente capitalistico) o soltanto regole di equo funzionamento degli scambi, nel senso di regole che in quel momento il legislatore ritiene necessarie allo svolgimento del mercato, in un equo contemperamento degli interessi, secondo una visione strettamente politica dello scambio (mercato di stampo socialista). Il mercato concorrenziale - nel senso indicato di mercato ove, artatamente, si cerca di mantenere una concorrenza tra imprese, contrastando la naturale deriva del sistema verso il monopolio - per quanto possa apparire eccentrico, ha quale caratteristica principale quella di essere assolutamente equidi stante tra due apici: mercato capitalistico e mercato socialista"[436].

L'elemento che caratterizza "*il mercato concorrenziale tanto da quello capitalista quanto da quello socialista è, infatti e nella sostanza, la necessaria, costante presenza in questo di beni e servizi - essenzialmente fungibili - a condizioni differenti; in altri termini, la presenza costante di una possibilità di scelta. Tale impostazione metagiuridica impone una scelta - potrebbe dirsi: di principio – nell'individuazione del punto di equilibrio tra equità e giustizia. Se si condivide la proposta - rigida - suddivisione degli ambiti di competenza dei due (o più) sistemi giuridici concentrici (regole di funzionamento del mercato e regole da applicarsi nel mercato), ecco allora che necessariamente l'ultimo cerchio (il più piccolo) non può che regolamentare i rapporti tra i consociati in modo che gli stessi si svolgano, appunto, in maniera 'giusta', cioè entro gli stretti confini del cerchio normativo immediatamente precedente, in*

[436] F. Ferro Luzzi, *op. ult. cit*., p. 47.

conformità alle regole date. L'equità, al contrario, permea le regole del mercato, poiché - in fatto ancor prima che in diritto - tolta la patina giusnaturalistica dell'idea del mercato concorrenziale come unico mercato esistente in rerum natura (idea, peraltro, smentita dai fatti e dalla necessità di strutturare una sempre più invadente autorità per la concorrenza), appare evidente come la struttura del mercato alla base dell'impianto normativo sia - dovrebbe essere - fondata sull'equità, o meglio, su ciò che socialmente e politicamente viene ritenuto come corretto contemperamento degli interessi dei consociati, in un determinato periodo storico"[437]. Nel progresso del benessere collettivo degli appartenenti alla comunità, "*le regole del mercato assumono un ruolo centrale, quali direttrici base al cui interno i singoli contraenti finali possono modificare il proprio assetto patrimoniale, (relativamente a quello che il legislatore competente ritenga equo). Certo è che non si può strutturare un sistema - le regole del mercato - prescindendo dalla conoscenza del meccanismo che regola le scelte di chi poi andrà ad operare nel (in quel) mercato. Orbene, proprio la natura dei contraenti finali, i meccanismi che muovono le scelte che questi operano, suggeriscono un diverso assetto delle regole del mercato al fine di consentire ai consociati la possibilità di accrescere il proprio benessere*"[438].

La riflessione di carattere generale sinora svolta trova rispondenza nelle attività che la Pubblica Amministrazione svolge per la gestione dell'impiantistica sportiva attraverso affidamenti concorrenziali nel mercato dei contratti pubblici.

[437] *Ibidem*.
[438] *Ibidem*.

2. *L'ordinamento sportivo e l'affidamento dell'impiantistica sportiva come servizio pubblico. Un'attività economica funzionalmente diretta alla soddisfazione di bisogni collettivi.*

Come ricordato nei capitoli precedenti, gli impianti sportivi costituiscono uno dei perni su cui i citati nuovi enti statali italiani (Dipartimento per lo sport e Sport e Salute S.p.a.) "*fanno affidamento per una spinta di ammodernamento del sistema che, anche per quanto riguarda la disciplina in materia di gestione delle infrastrutture pubbliche, risente della dualità tra le norme dell'ordinamento generale e la realtà sportiva, che rappresenta anche in questo caso un fattore di irrigidimento che limita le potenzialità del settore dell'impiantistica sportiva*"[439].

Come detto, dunque, se è agevole cogliere la rilevanza che le infrastrutture sportive assumono ai fini della promozione dell'attività sportiva, a qualunque livello essa venga praticata[440], meno apparente, ma altrettanto dirimente, è la funzione delle infrastrutture sportive per la dimensione economica e territoriale in cui esse insistono, evidenziando così l'esigenza di dotare il territorio di impianti moderni e adeguati.

Questi ultimi risultano funzionali non solo al corretto svolgimento delle attività sportive e motorie, ma altresì al più ampio disegno di sviluppo e pianificazione urbana, incidendo, dunque, su molteplici profili di natura sociale, particolarmente ove trattasi di grandi infrastrutture, capaci di orientare, se non di condizionare, l'assetto urbanistico di interi quartieri o porzioni di città[441], ma conserva un rilievo strategico anche con

---

[439] L. Zambelli, *I nuovi operatori del mondo sportivo e la tutela della salute nella dimensione dei moderni servizi di welfare*, Bologna, Università di Bologna, 2022, p. 66.

[440] In tema, E. Ruggieri, *Azioni e risorse economico-manageriali: eventi e impianti sportivi*, in *Economia e gestione delle imprese sportive*, R. Bianco (a cura di), Rogiosi, Napoli, 2020, p. 179.

[441] Istituto per il Credito sportivo e culturale, *QUADERNO ICSC Nota di Finanza*, *Investimenti in infrastrutture sportive Sbloccare il potenziale inespresso*, n. 3/2024, p. 8.

riferimento agli impianti di minori dimensioni, capillarmente diffusi nel tessuto urbano.

In via preliminare, rispetto all'analisi delle diverse modalità contrattuali pubbliche utilizzabili per l'affidamento della gestione degli impianti sportivi, si impone una riflessione circa la ragione per cui, salve le ipotesi di partenariato che verranno successivamente esaminate in riferimento agli Enti del Terzo Settore e fatta eccezione per altre ipotesi speciali, la disponibilità delle strutture può essere trasferita a soggetti privati esclusivamente mediante l'attivazione di procedure amministrative conformi al Codice dei contratti pubblici, attualmente rappresentato dal D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

Richiamando quanto già esposto in merito all'inserimento dell'"*ordinamento sportivo*" nel novero delle materie di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni ai sensi del novellato art. 117 della Costituzione, preme specificare che le Regioni risultano competenti a: promuovere l'attività sportiva, incentivando la realizzazione di iniziative e la costruzione o ristrutturazione di impianti; sostenere manifestazioni sportive di rilievo regionale, disciplinare la tutela sanitaria connessa alla pratica sportiva e stipulare convenzioni con istituzioni scolastiche ed enti di promozione sportiva; consentire l'accesso a forme di contribuzione pubblica finalizzate alla realizzazione di eventi e opere infrastrutturali[442].

Alla luce di quanto precede, il ruolo delle Regioni e degli enti locali nella materia in esame si rivela centrale atteso che le infrastrutture sportive costituiscono lo strumento privilegiato per dare attuazione alla funzione istituzionale di promozione dell'attività sportiva e ricreativa, anche in coerenza con il princìpio di sussidiarietà previsto dall'art. 118 Cost[443].

[442] Si consenta il rinvio al Capitolo I.

[443] In tema, tra gli altri, il rinvio è a A. Paire, *Il ruolo degli enti locali nella gestione degli impianti sportivi. In particolare: il Comune*, in R. Lombardi,

Tale impostazione trova conferma nell'art. 3 del D.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38, di cui si parlerà più diffusamente nel prossimo capitolo, secondo cui gli impianti sportivi pubblici rientrano a pieno titolo nel novero dei beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato, delle Città metropolitane e dei Comuni, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 826 c.c., in ragione della loro destinazione funzionale a un pubblico servizio[444]. Conseguentemente, detti beni sono assoggettati al regime proprio dei beni demaniali indisponibili, di cui all'art. 828 c.c., e, in quanto tali, non possono essere distolti dalla loro destinazione istituzionale[445].

Sul punto, la giurisprudenza ha progressivamente chiarito ogni incertezza interpretativa circa la natura dei servizi sportivi, qualificandoli come servizi pubblici[446]. In tale direzione, i giudici hanno affermato che per servizio pubblico deve intendersi un'attività economica funzionalmente diretta alla

S. Rizzello, F. G. Scoca *et al*. (a cura di), *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, Milano, Giuffrè, 2009 e S. Marzot, *La ripartizione delle competenze in materia di pianificazione territoriale degli impianti sportivi con particolare riferimento a quelli comunali*, in *Diritto dello sport*, n. 1/2008.

[444] Come riportato anche dalla giurisprudenza amministrativa, Cfr. TAR Emilia-Romagna, sez. I, 31 gennaio 2011, n. 30; TAR Puglia, sez. III, 12 giugno 2010, n. 1392.

[445] Cfr. Cons. St., sez. V, 26 luglio 2016, n. 3380 e 2 maggio 2013, n. 2385, ove si specifica come si "*tratta di beni su cui insiste un vincolo funzionale, coerente con la loro vocazione naturale ad essere impiegati in favore della collettività, per attività di interesse generale e non vi è dubbio che la conduzione degli impianti sportivi sottenda a tale tipologia di attività*", sottolineando che oggetto della relative concessioni non è soltanto l'utilizzo, ma anche la gestione in ragione delle finalità di pubblico interesse rappresentante dalla fruizione delle strutture. In dottrina, L. Musumarra, E. Crocetti, *Gli oneri per l'adeguamento degli impianti sportivi alle nuove norme in materia di sicurezza*, in *Giustiziasportiva.it*, n. 3/2008, p. 5.

[446] In tema, molto vasta la giurisprudenza: Cass. civ., Sez. Un., 20 aprile 2015, n. 7959; Cons. Stato, sez. V, 15 novembre 2010, n. 8040; TAR Lombardia, sez. II, 22 maggio 2017, n. 683; TAR Liguria, sez. I, 23 giugno 2016, n. 700; TAR Valle d'Aosta, sez. I, 15 dicembre 2015, n. 98; TAR Veneto, sez. I 10 giugno 2013, n. 797.

soddisfazione di bisogni collettivi ritenuti, in un determinato contesto storico e sociale, essenziali per la collettività[447].

3. *Il complesso intreccio normativo per la gestione degli impianti sportivi.*

L'attenzione alla nozione di servizio pubblico è fortemente cresciuta, con l'incidenza della politica concorrenziale[448] sui profili gestionali del servizio in genere (in termini di apertura al mercato, di sollecitazione unionale[449]).

Sul punto è stato riconosciuto il carattere di servizio pubblico alle attività destinate al soddisfacimento di esigenze di ordine collettivo e, perciò, istituite ed organizzate dai pubblici poteri in modo tale da assicurarne l'esplicazione in termini di doverosità e nel rispetto dei princìpi di universalità, continuità e qualità gestionale[450].

Per quanto riguarda i servizi connessi al settore sportivo, il quadro normativo di riferimento per il raggiungimento di tali finalità si compone del D.Lgs. 36/2023 (codice dei contratti pubblici), del D.Lgs. 201/2022 (codice servizi pubblici) e del D.Lgs. 38/2021.

Si tratta di una disciplina "*indubbiamente frammentata e per trattare la gestione dell'impianto nell'ambito dei contratti pubblici occorre chiarire le alternative, benché confuse e*

[447] Così, M. S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1995, ed. 5°.

[448] Al riguardo, G.M. Roberti, *La dimensione europea della politica di concorrenza*, in *Federalismi.it*, n. 3/2012, p. 8.

[449] Di particolare interesse, al riguardo, tra i tanti, V. Cerulli Irelli, F. Luciani, *Diritto comunitario e diritto interno, tra Stato e regioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit*., n. 5/2007, p. 859.

[450] Così, G. Caia, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenza di riordino)*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2018, p. 331.

costantemente oggetto di attenzione da parte della giurisprudenza"[451].

Per una prima definizione, si rileva come storicamente il "*vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV)*"[452], nel settore sportivo individui "*servizi di gestione di impianti sportivi, servizi sportivi, servizi connessi allo sport, servizi di promozione di manifestazioni sportive e servizi di organizzazione di manifestazioni sportive, di particolare interesse per ragioni economiche, sociali, culturali e politiche*"[453].

Così la gestione di impianti sportivi rappresenta una fattispecie di sicuro rilievo tra i servizi pubblici. Infatti, come precisato dallo stesso Consiglio di Stato con sentenza n. 1557/2023, in considerazione della centralità del momento della "gestione" (che prefigura come meramente strumentale l'affidamento del bene di proprietà pubblica) la gestione di impianti sportivi assume i caratteri tipici di un servizio pubblico.

In Italia, la maggioranza degli impianti sportivi, ovvero di quegli ambienti, sia all'aperto che al chiuso, destinati ad ospitare lo svolgimento di manifestazioni sportive e che possono comprendere uno o più spazi per attività sportive dello stesso tipo o diverse, oltre ad eventuali aree per gli spettatori e servizi accessori di supporto[454], è di proprietà pubblica, in particolare, di Comuni e di altri Enti locali[455].

---

[451] F. Laus, *Impianti sportivi e contratti pubblici: la gestione*, in L. Zambelli, A. Francini, (a cura di), *Diritti, gestione e sostenibilità dell'impiantistica sportiva*, p. 19.

[452] Regolamento (CE) n. 2195/2002, del 5 novembre 2002 *relativo al vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV)*, come mod. dal Regolamento (CE) n. 213/2008, del 28 novembre 2007, *relativo al vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV) e delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relative alle procedure per gli appalti pubblici, per quanto riguarda la revisione del CPV*.

[453] F. Laus, *op. ult. cit*., p. 19.

[454] Art. 2, lett. d), D.lgs. n. 38/2021.

[455] Rapporto Sport 2024, redatto da Istituto per il Credito Sportivo e Sport e Salute, p. 53, ove si ricorda come "*gli Enti Locali sono protagonisti: i*

Nell'ambito della loro missione istituzionale di cura e servizio delle comunità di riferimento, è onere degli Enti locali predisporre "*tutte quelle mansioni e quei mezzi che consentono una corretta fruizione degli spazi attrezzati per le pratiche sportive da parte dell'utenza (organizzazione delle attività sportive e ricreative), unitamente alle garanzie sulla sicurezza dell'impianto e alla manutenzione necessaria (espletamento delle attività tecnico-amministrative)*"[456].

Si tratta, in particolare, di un servizio pubblico locale per cui l'utilizzo del patrimonio si fonde con la promozione dello sport che, unitamente all'effetto socializzante ed aggregativo, assume il ruolo di strumento di miglioramento della qualità della vita a beneficio non solo della salute dei cittadini, ma anche della vitalità sociale della comunità (culturale, turistico, di immagine del territorio, etc.)[457].

Gli Enti locali possono decidere di svolgere detto compito direttamente, gestendo gli impianti "in economia", o di delegarlo, affidando la conduzione delle strutture a enti strumentali, quali società i*n house*, aziende speciali e società partecipate, oppure a soggetti privati con diverse modalità,

---

Comuni […] *detengono la proprietà di oltre il 70% degli impianti sportivi presenti sul territorio nazionale*". Similmente anche il "*Manuale operativo a supporto dell'utilizzo del PPP nella realizzazione e gestione di impianti sportivi*" redatto da Cassa depositi e prestiti e Dipartimento della Presidenza del Consiglio per la programmazione economica (dicembre 2023), ove si afferma come "*in Italia la proprietà degli impianti sportivi è pubblica per oltre il 70% dei casi. Si tratta in larghissima maggioranza di strutture comunali (91,4%), a cui si aggiungono impianti di proprietà provinciale (6,1%), regionale (0,4%) e di altri soggetti pubblici quali università, amministrazioni statali, Sport e Salute, etc. (2,1%). Il 9% di tali strutture risulta non funzionante, dato che, unito a quelli sull'obsolescenza e sull'inefficienza energetica degli impianti sportivi, segnala l'urgente necessità d'investimenti*" (p. 46).

[456] A. Clini, *Principio di risultato e partenariati: il caso degli impianti sportivi*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2024, p. 164.

[457] F. Laus, *op. ult. cit*., p. 20.

come affidamenti concorrenziali, gare pubbliche o procedure non concorrenziali[458].

In altri termini, e consci della "*magmaticità del tema oggetto*" si può affermare come la "*gestione dell'impianto sportivo può avvenire in economia (con propria organizzazione e strumenti), in convenzione (magari, comunque, a fronte di procedura ad evidenza pubblica) o con contratti pubblici*"[459].

Analizzando più nel dettaglio le diverse fattispecie, emerge, da un'analisi preliminare che l'azione diretta non è generalmente promossa o incentivata in quanto la gestione pubblica delle strutture sportive può comportare per gli Enti locali un impegno finanziario significativo, a volte difficilmente sostenibile anche in ragione dei costi degli interventi di ristrutturazione e riqualificazione, ed implica l'esclusione del mercato da un servizio che richiede, invece, l'intervento di operatori economici specializzati[460], entrambe situazioni che possono condizionare negativamente il rinnovamento e l'ammodernamento degli impianti[461].

---

[458] In tema, per tutti, F. Laus, *Impianti sportivi e contratti pubblici: la gestione*, in L. Zambelli, A. Francini, (a cura di), *Diritti, gestione e sostenibilità dell'impiantistica sportiva*, Bologna, B.U.P., 2025, p. 19, ove l'A. afferma come "*occorre premettere che nessuna disposizione normativa impone ai comuni, ad esempio, di affidare all'esterno la gestione di impianti sportivi, ma qualora questa sia la decisione dell'amministrazione, su quest'ultima grava la responsabilità di assicurare il confronto concorrenziale nella scelta del gestore dell'impianto oppure, qualora ne ricorressero i presupposti, comunque la corretta attuazione della normativa dedicata*".

[459] F. Laus, *op. ult. cit*., p. 21.

[460] F. Franceschetti, *La prassi da parte delle Associazioni Sportive per la concessione in gestione e/o uso degli impianti sportivi*, in C. Bottari, P. D'Onofrio, F. Franceschetti, F. Laus, R. Nicolai, G. Paruto (a cura di), *Diritto, organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, Bologna, B.U.P., 2021, p. 177.

[461] F. Laus, *op. ult. cit*., p. 23, ove l'A. specifica che le modalità di gestione previste "*sono: a) affidamento a terzi, secondo la disciplina in materia di contratti pubblici (d.lgs. 36 del 2023), ossia attraverso i contratti di appalto o di concessione. Con l'art. 15, il Legislatore ha espresso una netta preferenza per l'affidamento dei servizi mediante concessione, in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, al fine di assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore; b) affidamento a società mista pubblico privata, come disciplinata dal decreto legislativo 19*

4. *Diritto dei contratti pubblici e princìpio eurounitario della concorrenza per la realizzazione del mercato comune*.

L'inquadramento dell'attuale disciplina in materia di contrattazione pubblica non può prescindere da un preliminare richiamo alle sue origini di matrice europea[462], anche in ordine

agosto 2016, n. 175, il cui socio privato deve essere individuato secondo la procedura di cui all'articolo 17 del medesimo decreto; c) affidamento a società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n.175 del 2016. d) gestione in economia o mediante aziende speciali limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete. La gestione in economia consente l'assunzione diretta del servizio mediante l'utilizzazione dell'apparato amministrativo e delle ordinarie strutture dell'ente affidante; l'attività di gestione del servizio viene esercitata dall'amministrazione locale attraverso l'utilizzazione del personale dell'amministrazione medesima. Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente affidante deve predisporre una relazione nella quale dà atto delle specifiche valutazioni che ha effettuato. In particolare, si deve tener conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. In tema di qualità del servizio e tutela degli utenti, l'art. 25 del d.lgs. 201/22 ha ribadito l'obbligo del gestore del servizio pubblico locale di rilevanza economica di redigere ed aggiornare la carta dei servizi, prevedendo che la stessa sia corredata delle informazioni relative alla composizione della tariffa. La carta di servizi deve essere pubblicata sul sito internet del gestore. Il gestore deve, inoltre, dare adeguata pubblicità, anche a mezzo del proprio sito internet, nel rispetto delle regole sui segreti commerciali e le informazioni confidenziali delle imprese, del livello effettivo di qualità dei servizi offerti, del livello annuale degli investimenti effettuati e della loro programmazione fino al termine dell'affidamento, con modalità che assicurino la comprensibilità dei relativi atti e dati. Gli enti locali e gli altri enti competenti esercitano la vigilanza sulla gestione (art. 28) sulla base di un programma di controlli finalizzato alla verifica del corretto svolgimento delle prestazioni affidate, tenendo conto della tipologia di attività, dell'estensione territoriale di riferimento e dell'utenza a cui i servizi sono destinati. Per garantire la vigilanza, il gestore ha l'obbligo di fornire all'ente affidante i dati e le informazioni concernenti l'assolvimento degli obblighi contenuti nel contratto di servizio. Tali dati possono essere resi pubblici dall'ente affidante, nel rispetto della disciplina sui segreti commerciali e sulle informazioni confidenziali delle imprese". In tema, anche N. Aicardi, G. Caia, M. Calcagnile, P. Acri, *La gestione dei servizi pubblici locali dopo il D.lgs 23 dicembre 2022, n. 201. Approfondimenti e inquadramento concettuale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024.

[462] Tra gli altri: E. Picozza, *Le direttive comunitarie e la normativa nazionale sugli appalti pubblici con particolare riferimento ai lavori pubblici*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 3/1994 e G. De Maio,

alla disciplina della concorrenza, richiamando come con l'Atto unico europeo[463], "*l'Europa si avvia a promuovere un esercizio negativo delle prerogative statuali sull'economia e propugnare la difesa della concorrenza come cornice essenziale allo svolgimento corretto ed equo dei meccanismi di scambio. La disciplina di tutela della concorrenza ha avuto il merito - oltre a quello di difendere il cittadino-consumatore dagli abusi di potenziali posizioni di oligopolio e monopolio - di realizzare un mercato unico europeo, eliminando gli elementi nazionali di disuguaglianza. Non si dovrebbe però dimenticare che la tutela della concorrenza riveste solo un ruolo strumentale. In altre parole, il principio di concorrenza dovrebbe recedere di fronte a principi (di ordine sostanziale) quali possono essere quelli che riguardano la promozione e la difesa della salute, la sicurezza e la dignità della persona, la conservazione dell'ambiente e, in generale, gli interessi costituzionalmente protetti.* […] *Quando la modalità d'azione che il principio di libera concorrenza prescrive, ostacola la realizzazione di scopi di interesse generale, lo stesso diritto europeo ammette che la stessa non si applichi (art. 106 TFUE)*"[464].

L'ordinamento dell'Unione Europea non esclude in modo assoluto la possibilità di un intervento pubblico che incida sulla concorrenza; tale intervento è infatti consentito quando risponde a finalità di carattere sociale. Tuttavia, affinché risulti compatibile con il principio fondante dell'economia sociale di mercato, esso deve rispettare i criteri di congruità e proporzionalità. Il confine tra un legittimo perseguimento di obiettivi sociali e l'attuazione di politiche di natura protezionistica è, però, sottile e facilmente dissimulabile; per

Fonti regionali e direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n.1/2006.

[463] In dottrina, si rinvia a: A. Tizzano, *L'Atto unico europeo e la realizzazione del mercato interno*, in *Il Foro italiano*, n. 2/1989.

[464] E. Bani, *op. ult. cit*., p. 138.

questa ragione la Commissione europea, organo competente in ambito unionale per la vigilanza sul rispetto delle norme a tutela della concorrenza, adotta nei confronti di tali interventi un atteggiamento di prudente e costante vigilanza[465].

La concorrenza deve costituire un requisito essenziale anche per quanto riguarda gli appalti pubblici in considerazione della formidabile leva economica e sociale che rappresentano, coprendo in Europa una spesa che, annualmente, si avvicina ai 2.000 miliardi di euro, pari al 14% del PIL dei 27 Paesi[466].

---

[465] In tema di economia sociale di mercato, il rinvio è a G. Contaldi, *Il significato attuale dell'economia sociale di mercato nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 5/2018, p. 544 ove l'A. specifica come la "*perifrasi sopra riportata appare in effetti racchiudere due concetti contrapposti: mentre la nozione di economia sociale di mercato evoca l'idea di un sistema economico che miri non solo alla massimizzazione del profitto, ma che ponga attenzione anche alle esigenze delle classi più disagiate attraverso la realizzazione di adeguate strutture di protezione sociale, la qualificazione della stessa come 'fortemente competitiva' sembra, invero, contraddire tale assetto. La seconda parte dell'affermazione richiama, infatti, alla mente le idee liberiste che caratterizzarono lo sviluppo dell'economia statunitense a partire dagli anni sessanta del secolo scorso e che furono poste alla base della deregolamentazione normativa e della creazione di strutture capitalistiche di grandi dimensioni*". Inizialmente, l'inserimento dell'aggettivo sociale era stato proposto dal Trattato costituzionale, mai entrato in vigore. Si vedano, J. Ziller, *La nuova Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003; P. Craig, *Constitutional Process and Reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the ICG*, in *European Public Law*, n. 4/2004; L.S. Rossi (a cura di), *Il Progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2004; E. Cannizzaro, *La Costituzione pluralista. A proposito della natura giuridica del Trattato costituzionale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 1/2005; G. Adinolfi, A. Lang (a cura di), *Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa: quali limitazioni all'esercizio dei poteri sovrani degli Stati?*, Giuffrè, Milano, 2006; S. Bandini Zanigni, *Appalti pubblici di forniture e servizi secondo la Direttiva n. 2004/18/CE*, Giappichelli, Torni, 2006. Sull'argomento si v. P. De Pasquale, *L'economia sociale di mercato nell'Unione europea*, in AA. VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 1643.

[466] Relazione speciale della Corte dei Conti europea *Appalti pubblici nell'UE. Meno concorrenza per i contratti di lavori, beni e servizi aggiudicati nel periodo 2011 – 2021*, adottata il 25 ottobre 2023, p. 7, in cui si specifica come gli "*appalti pubblici sono il processo attraverso il quale gli enti pubblici acquisiscono lavori, beni e servizi mediante una procedura aperta e concorrenziale, al fine di ottenere prestazioni di qualità e un buon rapporto qualità/prezzo.* […]. *Gli appalti pubblici sono quindi uno dei principali motori della crescita economica e dell'occupazione*".

Tuttavia, "[v]*anamente*"[467], "*si potrebbe cercare, all'interno dei Trattati istitutivi delle Comunità economiche europee, una base giuridica espressamente* [loro] *dedicata*"[468], se non nell'affermazione della "*piena realizzazione del diritto di stabilimento e della libera prestazione dei servizi*" posta "*alla base delle direttive via via adottate dal legislatore di diritto derivato dell'Unione in materia di appalti pubblici*"[469]. Le attenzioni riservata dal diritto dell'Unione Europea alla tematica degli appalti pubblici attraverso l'emanazione di direttive "*si giustificano, dunque, in ragione dell'esigenza di realizzare il mercato interno e, più specificamente, le libertà fondamentali rappresentate dal* [suddetto] *diritto di stabilimento e dalla* [suddetta] *libera circolazione dei servizi*" cui "*sono espressamente preordinati gli (attuali) artt. 53, par. 1, 62 e 114 TFUE, basi giuridiche delle più recenti direttive adottate in materia*"[470].

Ai fini della nostra trattazione, in particolare, si rivela imprescindibile considerare le indicazioni contenute nelle direttive di quarta generazione, adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio in data 26 febbraio 2014 (nn. 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE)[471] che hanno introdotto rilevanti

[467] V. Salvatore, *Diritto comunitario degli appalti pubblici*, Giuffré, Milano, 2003, p. 1.
[468] D. Diverio, *Appalti, concessioni, autorizzazioni… e altro ancora: una sfida per il diritto del mercato interno dell'Unione*, in *Eurojus*, fascicolo speciale/2024, p. 9.
[469] *Ibidem*.
[470] D. Diverio, *op. ult. cit*., p. 11.
[471] La dottrina giuridica in tema è sterminata, tra gli altri, il rinvio è a: L. Giampaolino, *Le direttive 2014 alla luce della legge-delega: il nuovo scenario normativo per appalti e concessioni*, in *Amministrativ@mente*, n. 9-10/2016; M. Ricchi, *La foresta pietrificata. Cambiare approccio per appalti e concessioni: le Direttive UE e il loro recepimento,* in *Rivista trimestrale degli appalti*, n. 3/2016; F. Martines, *Le direttive UE del 2014 in materia di contratti pubblici e l'articolato processo di integrazione europea nel diritto interno degli appalti*, in *Federalismi.it*, n. 11/2015; G. D. Comporti, *La sfida delle nuove direttive europee in materia di appalti e concessioni*, in *Federalismi.it*, n. 6/2015.

innovazioni incidenti in modo significativo anche sulla disciplina degli interventi in materia di impiantistica sportiva.

Le summenzionate direttive perseguono l'obiettivo di incrementare il livello di concorrenza tra gli operatori economici[472] unitamente alla finalità di semplificare e rendere maggiormente flessibili le procedure di affidamento, nella prospettiva di un più efficiente utilizzo delle risorse pubbliche[473].

In tale contesto, particolare rilievo è riservato agli strumenti di cooperazione tra soggetti pubblici e privati[474] attraverso l'attribuzione alle amministrazioni aggiudicatrici di margini più ampi di discrezionalità, così da consentire il superamento dei molteplici ostacoli procedurali riscontrati in sede di gara[475].

Di particolare interesse, in specie per quello che si dirà successivamente ma citata nell'attuale sede essendo contenuta nel considerando n. 18 della direttiva 2014/24/UE, risulta la previsione che recita: "*al fine di garantire la continuità dei servizi pubblici la presente direttiva dovrebbe prevedere che la partecipazione alle procedure di appalto per taluni servizi nei settori dei servizi sanitari, sociali e culturali possa essere riservata alle organizzazioni basate sull'azionariato dei dipendenti o sulla loro partecipazione attiva al governo societario e per le organizzazioni esistenti quali le cooperative a partecipare alla prestazione di tali servizi agli utenti finali.*

---

[472] Recentemente, il rinvio è a F. Consulich, *Appalti, pubblica amministrazione e concorrenza: le tre dimensioni dell'inerzia penalistica nel settore del "public procurement"*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 2/2024.

[473] M. Ricchi, *op. ult. cit*., p. 659. In tema anche G. Scarafiocca, *Le nuove Direttive europee in materia di appalti e concessioni. Innovazioni, recepimento nel diritto interno e nuovi assetti regolatori*, in *GiustiziaAmministrativa.it*, n. 9/2015,

[474] Cfr. C. P. Santacroce, *Osservazioni sul "partenariato pubblico-pubblico", tra elaborazioni ed applicazioni giurisprudenziali del modello e nuove direttive europee in materia di appalti e concessioni*, in *GiustiziaAmministrativa.it*, n. 6/2014.

[475] P. Sestito, *Relazione sul recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici*, 16 giugno 2014, Camera dei Deputati.

L'applicazione della presente disposizione si limita esclusivamente a taluni servizi sanitari, servizi sociali e servizi connessi, a taluni servizi di istruzione e formazione, a biblioteche, archivi, musei e altri servizi culturali, a servizi sportivi e servizi domestici, e non riguarda nessuna delle esclusioni altrimenti previste dalla presente direttiva. Tali servizi dovrebbero essere disciplinati dal regime alleggerito".

Appare, dunque, evidente il *favor* riconosciuto alle organizzazioni che erogano servizi di natura sociale, inclusi, in modo espresso, quelli attinenti all'attività sportiva, nel partecipare alle procedure di affidamento, in considerazione della rilevanza strategica delle loro attività nell'ambito del servizio pubblico.

Come si avrà modo di approfondire, nell'ordinamento giuridico italiano, le disposizioni contenute nella suddetta direttiva hanno avuto l'effetto di attribuire un ruolo attivo ai soggetti privati in diverse fasi del procedimento di aggiudicazione ed hanno trovato una prima, seppur parziale, trasposizione nella normativa vigente[476], ispirando l'introduzione di aspetti innovativi nei più recenti interventi legislativi in materia di impianti sportivi.

5. *Il D.lgs. n. 36 del 2023. Il nuovo Codice dei contratti pubblici: legiferare per princìpi.*

Nel corso di meno di un ventennio, lo sviluppo dell'economia e il progressivo consolidarsi del ruolo dell'Unione Europea hanno portato all'adozione, in Italia, di ben tre differenti codici dei contratti pubblici, configurando una vera e propria "trilogia" normativa[477]. Ciononostante, tale successione di interventi

[476] S. Pelle, *Il Partenariato pubblico-privato. Analisi e prospettive alla luce del diritto europeo e del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2025, p. 198.

[477] Il riferimento è al D. lgs. n. 163/2006, al successivo D. lgs. n. 50/2016 e, ora, al D. lgs. 36/2023.

legislativi non ha ancora consentito di superare la marcata complessità della materia, segnata da una stratificazione disomogenea e disordinata, espressasi attraverso un intreccio di fonti primarie, regolamentari e persino di *soft law*, quali linee guida e atti a contenuto tecnico-amministrativo[478].

Il più recente tra questi interventi, il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, rappresenta il "terzo" Codice dei contratti pubblici e si fonda, principalmente, su due direttrici fondamentali[479].

In primo luogo, la sua adozione non risponde, come avvenuto in passato, all'esigenza di recepire direttive europee (si pensi al d.lgs. n. 50/2016, attuativo delle direttive del 2014), ma nasce dall'avvertita necessità di superare l'ipertrofia normativa, la rigidità e il formalismo eccessivo che avevano caratterizzato il d. lgs. n. 50/2016 che finiva per realizzare una sorta di "*burocrazia difensiva*", la quale alimentava una vera e propria "*fatica dell'amministrare*"[480] e generava una cultura del

[478] Il riferimento, in chiave critica sulla iper-regolazione nell'ambito dei contratti pubblici, è a S. Valguzza, *Governare per contratto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 94. Sulla natura giuridica delle linee guida, si veda *ex multis* U. Frangipane, *La controversa natura giuridica delle linee guida ANAC*, Napoli, Editoriali Scientifica, 2022.

[479] G. Briganti, *Il partenariato pubblico-privato nell'ambito del diritto dell'economia: il sistema delineato dal nuovo Codice dei contratti pubblici ed il ruolo dei "principi"*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2025, p. 318.

[480] Come esplicitato dalla Corte Costituzionale con sentenza del 16 luglio 2024, n. 132, gli «*sviluppi sinteticamente richiamati hanno accentuato la "fatica dell'amministrare", rendendo difficile l'esercizio della discrezionalità amministrativa e stimolando, come reazione al rischio percepito di incorrere in responsabilità, la "burocrazia difensiva". Quest'ultima risulta peraltro alimentata anche dall'incertezza provocata da una disciplina che si affida a un concetto giuridico indeterminato, quale quello della colpa grave, anziché procedere a una sua tipizzazione* […] *Parallelamente, la "burocrazia difensiva" non si annida necessariamente nelle sole attività procedimentali o provvedimentali o nei grandi centri decisionali, ma è in grado di interessare trasversalmente l'intero operato della pubblica amministrazione. Ciò – nel peculiarissimo contesto dato e unitamente alla obiettiva difficoltà di individuare ex ante e in maniera esaustiva le attività immediatamente rispondenti all'urgente bisogno di favorire la ripresa economica – rende non manifestamente incongrua la scelta legislativa iniziale di combattere la "burocrazia difensiva" su "grande scala", ingenerando un complessivo clima di fiducia tra gli agenti pubblici, volto a favorire la spinta dell'intera macchina amministrativa»*".

"*sospetto*"[481] verso l'operato della Pubblica Amministrazione[482].

Il nuovo Codice, muovendo dall'art. 97 Cost. e dal princìpio del buon andamento, si propone come un vero e proprio "*punto di svolta*" nel processo di evoluzione verso un'Amministrazione orientata al "*risultato*", superando il modello tradizionale, proprio dello Stato di diritto liberale, in cui l'attività amministrativa si esauriva nella mera esecuzione della legge mediante l'adozione di atti puntuali e vincolati[483].

Tale orientamento ha ricevuto una significativa legittimazione anche da parte della Corte costituzionale, la quale, con la sentenza 16 luglio 2024, n. 132, ha affermato che: "*particolarmente emblematico di questa tendenza [ndr: Amministrazione di risultato] è il recente decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici, in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici). Quest'ultimo, nell'enunciare i principi generali che reggono l'azione amministrativa nella materia, colloca, rispettivamente agli artt. 1 e 2, il 'principio del risultato' e quello correlato della 'fiducia'*".

In secondo luogo, il nuovo Codice si inserisce nel più ampio disegno di attuazione delle "*riforme abilitanti*" previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che ha, infatti, richiesto (*rectius*, imposto) una profonda revisione della

---

[481] M. Corradino, *L'Italia immobile. Appalti, burocrazia, corruzione. I rimedi per ripartire*, Milano, ChiareLettere, 2020, p. 110, ove l'A. evidenzia come il "*nostro ordinamento non si sia mai fidato troppo dei suoi funzionari e ha sempre più cercato di chiuderli in una gabbia normativa*".

[482] S. Battini, *Il riformismo e la burocrazia: eredità del passato e prospettive per il futuro*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, 2/2023, p. 771, in cui si sottolinea come la "*c.d. amministrazione di risultato ha finito per tradursi nel suo opposto, che è la burocrazia difensiva*".

[483] G. Briganti, *op. ult. cit*., p. 320.

normativa in materia di contratti pubblici[484], individuando nella semplificazione e razionalizzazione della disciplina un obiettivo imprescindibile per l'efficientamento degli investimenti infrastrutturali e per il rilancio del settore edilizio, anche in risposta alla crisi economica innescata dalla pandemia da Covid-19[485].

Questo articolato processo di riforma si è dunque concretizzato con l'emanazione del dd.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, in attuazione della legge delega 21 giugno 2022, n. 78[486]. Tale decreto, già oggetto di un intervento correttivo pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 31 dicembre 2024[487], rappresenta oggi il fulcro normativo del sistema degli affidamenti pubblici, segnando il passaggio verso, almeno a livello di finalità esplicitata, un paradigma amministrativo imperniato su efficienza, fiducia e orientamento al risultato.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici, entrato in vigore il 1° luglio 2023, si propone di inaugurare una vera e propria "*nuova stagione*" normativa, fondata su un impianto sistematico che,

---

[484] PNRR, le riforme abilitanti, p. 69, ove si specifica come la "*semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni è obiettivo essenziale per l'efficiente realizzazione delle infrastrutture e per il rilancio dell'attività edilizia: entrambi aspetti essenziali per la ripresa a seguito della diffusione del contagio da Covid-19. Tale semplificazione deve avere a oggetto non solo la fase di affidamento, ma anche quelle di pianificazione programmazione e progettazione*" e come la "*complessità del vigente codice dei contratti pubblici ha causato diverse difficoltà attuative. La riforma prevista si concreta nel recepire le norme delle tre direttive UE (2014/23, 24 e 25), integrandole esclusivamente nelle parti che non siano self executing e ordinandole in una nuova disciplina più snella rispetto a quella vigente, che riduca al massimo le regole che vanno oltre quelle richieste dalla normativa europea, anche sulla base di una comparazione con la normativa adottata in altri Stati membri dell'Unione europea. Da tenere in particolare considerazione – per la loro rilevanza sul piano della semplificazione – le discipline adottate in Germania e nel Regno Unito*".

[485] R. Chieppa, R. Giovagnoli, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2023, p. 821.

[486] In tema, per tutti, P. Carbone, *Verso un nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Rivista Trimestrale degli appalti*, n. 3/2022.

[487] Decreto Legislativo 31 dicembre 2024, n. 209. In dottrina, per una prima analisi, si rinvia a M. R. Spasiano, *La codificazione dei principi del Codice dei contratti pubblici e, in particolare, del risultato, alla prova del correttivo*, in *Federalismi.it*, n. 10/2025.

per la prima volta, antepone alla disciplina di dettaglio l'enunciazione e la valorizzazione dei princìpi generali della materia[488] i quali sono destinati a fungere da criteri guida per l'azione amministrativa, anche nelle operazioni riconducibili ai modelli di partenariato pubblico-privato, in quanto espressioni dell'attuazione del pubblico interesse mediante forme innovative di collaborazione tra pubblico e privato[489].

La rinnovata impostazione normativa si inserisce nel più ampio disegno di Amministrazione di risultato[490], nella quale il raggiungimento del "*risultato finale*" della procedura di gara assume centralità rispetto alla mera osservanza formale dei passaggi procedurali. In tale contesto, anche il princìpio di concorrenza, pur mantenendo il proprio ruolo costituzionale e sovranazionale, viene riletto in chiave strumentale, quale mezzo e non più come fine in sé dell'azione amministrativa[491].

---

[488] L. Carbone, *Legiferare per principi/Legiferare per regole. Il cambio di paradigma nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in L. Carbone, F. Caringella, M. Giustiniani, G. Rovelli (a cura di), *Manuale dei contratti pubblici*, Pozzuoli, Dike, 2025, p. XXXI, ove si afferma come i "*principi esprimono quella capacità, propria del codice, e solo del codice, per cui il totale possiede un valore aggiunto rispetto alla somma delle singole parti. I principi incarnano questo disegno complessivo che va al di là delle singole disposizioni, quella «memoria del tutto» che le singole e specifiche disposizioni non possono avere, quel plusvalore giuridico rispetto alle singole regole*".

[489] G. Briganti, *op. ult. cit*., p. 320.

[490] In tema, il riferimento in dottrina resta: S. Cassese, *Che cosa vuol dire «amministrazione di risultati»?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9/2004, p. 941.

[491] Sulla nuova concezione di "concorrenza" rispetto al principio di risultato, si veda E. Guarnieri, *Il principio di risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni*, in *Dir. amm*, p. 836, ove l'A. va "*quindi in questo senso la previsione di apertura del codice, secondo cui le stazioni appaltanti e gli enti concedenti "perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione". Le istanze legalitarie – preservate dalla disposizione modale che àncora il perseguimento del risultato al "rispetto" del principio di "legalità" (art. 1, c. 1) – ed il principio di concorrenza – ripristinato nella sua esatta configurazione di mezzo rispetto al fine (art. 1, c. 2) – non devono costituire un freno per l'esercizio della discrezionalità amministrativa: altrimenti a dirsi, si tratta di limiti in negativo da non violare, piuttosto che limiti in positivo da perseguire, come se legalità e concorrenza fossero esse stesse la ragione ed il parametro della efficacia ed effettività dell'azione negoziale delle pubbliche amministrazioni*"; conformemente, S. Perongini, *Il principio del*

Una delle più significative innovazioni del D.lgs. 36/2023 è la sua concezione, sin dall'origine, come un *corpus* normativo autoesecutivo: pur mantenendo una struttura numerica analoga a quella del Codice del 2016, le disposizioni attuali risultano semplificate e snellite, anche grazie al ricorso a numerosi allegati, nei quali sono confluiti in forma sistematica regolamenti, provvedimenti attuativi e linee guida previgenti[492].
Tuttavia, ad avviso di chi scrive e come già detto, la vera innovazione di portata sistemica è rappresentata dalla centralità attribuita ai principi generali[493]. Si tratta, sotto il profilo metodologico, di una scelta inedita per il diritto italiano dei contratti pubblici, che rompe con la tradizione codicistica precedente e segna un cambio di paradigma[494].
Diversamente dal Codice del 2016, l'attuale D.lgs. 36/2023 non si apre con un elenco di definizioni, ma dedica il Titolo I all'enunciazione di princìpi generali, molti dei quali derivano dal consolidamento di orientamenti giurisprudenziali oppure costituiscono attuazione diretta dei princìpi e criteri direttivi contenuti nella legge delega n. 78/2022[495].
Nell'ambito della nuova opera di codificazione in materia di contratti pubblici, particolare rilievo assumono i princìpi generali espressamente enunciati dal legislatore delegato.
Così, l'art. 1, come meglio si specificherà dopo, "*riporta l'innovativo princìpio del risultato, destinato ad operare come*

risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici, in *Dir. soc*., n. 3/2022, p. 552.
[492] D. Bolognino, H. Bonura, E. Griglio, A. Storto, *Il nuovo codice dei contratti pubblici. Prima lettura organica del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*, Piacenza, LaTribuna, 2023, p. 6.
[493] G. Briganti, *op. ult. cit*., p. 326.
[494] *Ibidem*.
[495] In dottrina, P. Marzano*, I principi generali del nuovo codice dei contratti pubblici: la funzione nomopoietica del consiglio di stato per un 'nuovo paradigma' di amministrazione,* in *Il dir. econ,*, n. 3/2024 e G. Rovelli, *Introduzione al nuovo codice dei contratti pubblici. I princìpi nel nuovo codice degli appalti pubblici e la loro funzione regolatoria*, in *Giustiziamministrativa.it*, 2023.

criterio prioritario di bilanciamento nell'individuazione della regola del caso concreto, insieme con gli altri princìpi cui sono dedicati gli articoli successivi. L'art. 2 è relativo alla reciproca fiducia nell'azione legittima trasparente e coerente dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici, e l'art. 3 riguarda l'accesso al mercato, ovvero l'impegno degli enti concedenti di favorire, secondo le modalità indicate dal Codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei princìpi di concorrenza, imparzialità, non discriminazione, pubblicità e trasparenza e proporzionalità. Il Titolo II codifica, invece, i princìpi comuni a tutti i Libri del Codice in materia di campo di applicazione, di responsabile unico dell'intervento e di fasi della procedura di affidamento. Da ultimo, ma non meno importante, giova osservare, in sintesi, che il ricorso ai princìpi assolve ad una duplice funzione: la prima, di completezza dell'ordinamento giuridico, perché essi vengono espressamente richiamati come criteri di interpretazione delle altre norme del nuovo Codice e sono ulteriormente declinati in specifiche disposizioni di dettaglio, e la seconda, di garanzia della tutela di interessi che altrimenti non troverebbero adeguata sistemazione nelle singole disposizioni"[496].

Tra questi meritano menzione, in quanto più significativi come statuito dall'art. 4: il princìpio del risultato[497], il princìpio della

[496] S. Bandini, *L'Istituto delle clausole sociali nella visione del Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, in *Innovazione & Diritto*, n. 2/2023, p. 16.

[497] G. Montedoro, *La funzione nomofilattica e ordinante e i principi ispiratori del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Giustiziamministrativa.it*, 2023, p. 18, ove si specifica come fra "*tutti campeggia il principio del risultato ad evidenziare questo intento. Di quale risultato si parla nel codice? Direi dell'interesse ad un buon contratto, essendo evidente che la concorrenza è un mezzo non un fine.* […] *Si tratta del risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza. Una regola di efficacia già insita nel sistema della legge n. 241 del 1990*".

fiducia[498], il princìpio di accesso al mercato, i princìpi di buona fede e di tutela dell'affidamento[499], nonché i princìpi di auto-organizzazione amministrativa, di conservazione dell'equilibrio contrattuale[500] e, infine, di autonomia contrattuale.

Occorre, tuttavia, rilevare che non tutti i princìpi enunciati dal D.lgs. 36/2023 rivestono un'identica funzione sistematica[501]. Una parte di essi, infatti, si distingue per la propria valenza trasversale e generale, rappresentando veri e propri criteri ermeneutici e applicativi dell'intera disciplina codicistica. In particolare, l'art. 4 del Codice, rubricato "*Criterio interpretativo e applicativo*", afferma espressamente che le disposizioni contenute nel Codice debbano essere interpretate e applicate alla luce dei principi enunciati negli articoli 1, 2 e 3, ovvero il principio del risultato, il princìpio della fiducia e il princìpio di accesso al mercato[502].

---

[498] In tema, per uno dei primi interventi giurisprudenziali il rinvio è al TAR, Catania, sez. III, 7 febbraio 2024, n. 478, in *Giur. it.*, n. 4/2024, p. 890, che sottolinea come il "*principio della fiducia amplia i poteri valutativi della Stazione Appaltante e la sua discrezionalità, in chiave di funzionalizzazione verso il miglior risultato possibile. Questo principio non può però tradursi in un impedimento alla possibilità per il Giudice Amministrativo di sindacare le scelte discrezionali dell'Amministrazione caratterizzate da macroscopici vizi di illegittimità. Tale principio non può infatti legittimare le scelte dell'Amministrazione che tradiscono l'interesse pubblico sotteso alla procedura di gara*".

[499] In dottrina, F.G. Russo, *I rimedi giurisdizionali nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici tra la trasparenza e la buona fede*, in *Giustiziamministrativa.it*, 2023 e G. Tulumello, *Affidamento, buona fede, e fiducia nel nuovo codice dei contratti pubblici: la verifica delle categorie, e la disciplina dei rimedi (verso un "diritto amministrativo praticato")*, in *Giustiziamministrativa.it*, 2023.

[500] Recentemente: V. Cerulli Irelli, *Il principio della conservazione dell'equilibrio contrattuale negli appalti pubblici*, in *Giustiziamministrativa.it*, 2024.

[501] G. Briganti, *op. ult. cit*., p. 323.

[502] *Ibidem*.

6. *Il princìpio di accesso al mercato e il ruolo della concorrenza nella contrattualistica pubblica.*

Nello specifico, per quanto d'interesse in questa prima parte della trattazione, proprio il princìpio riportato all'art. 3 del Codice, il cd. princìpio di accesso al mercato stabilisce che le "*stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità*". Come evidenziato dalla Relazione al Codice redatta dal Consiglio di Stato, "*risponde all'esigenza di garantire la conservazione e l'implementazione di un mercato concorrenziale, idoneo ad assicurare agli operatori economici pari opportunità di partecipazione e, quindi, di accesso alle procedure ad evidenza pubblica destinate all'affidamento di contratti pubblici*"[503] e rappresenta, a sua volta, "*un risultato che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono perseguire attraverso la funzionalizzazione dei principi più generali richiamati*"[504].

Detto princìpio "*impone, dunque, alle stazioni appaltanti di garantire la conservazione e il funzionamento di un mercato concorrenziale, idoneo ad assicurare agli operatori economici pari opportunità di partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica preordinate alla stipula del contratto; la sua portata innovativa risiede proprio nel fatto che esso ha perso una connotazione sostanzialmente negativa*"[505], divenendo "*un principio generale di carattere positivo in grado di imporre alle*

[503] Consiglio di Stato, *Relazione allo schema definitivo del Codice di contratti pubblici*, p. 16.
[504] *Ibidem*.
[505] G. Casamassima, L. Pavia, *I principi dei contratti pubblici*, Pozzuoli, Dike Giuridica, 2025, p. 29.

amministrazioni l'adozione anche di misure dirette a conservare e a implementare l'apertura al mercato"[506].

Dunque, la "*concorrenza qui tutelata è quella per il mercato, consistente, nella logica atomistica propria della disciplina, nell'accesso all'utilità riservata dell'affidamento della singola commessa pubblica*"[507]. In aggiunta alla "*concorrenza, l'accesso al mercato deve assicurare l'imparzialità e la non discriminazione; si tratta di principi complementari che trovano fondamento negli artt. 3 e 97 Cost. nonché nei principi europei in materia o tutela della concorrenza e libera circolazione, cosi come declinati dalla giurisprudenza comunitaria e nazionale, la cui applicazione in subiecta materia impone di assicurare la parità di trattamento fra gli operatori economici ed è funzionale al miglior risultato possibile nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti pubblici*"[508].

Così la "*pubblicità e la trasparenza mirano, invece, a imporre alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti di rendere quanto più visibile e controllabile dall'esterno il proprio operato in modo*"[509] da "*permettere una valutazione sulla legalità dell'azione amministrativa* [e] *di incentivare la partecipazione degli operatori economici alle procedure di evidenza pubblica*"[510].

Si tratta di un princìpio già sancito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che ha affermato che l'obbligo di trasparenza "*cui è tenuta l'amministrazione aggiudicatrice consiste nel garantire, in favore di ogni potenziale offerente, un*

---

[506] L. Carbone, F. Caringella, G. L. Rovelli, *Manuale dei contratti pubblici*, Pozzuoli, Dike Giuridica, 2025, p. 44.
[507] G. Napolitano, *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 3/2023, p. 294.
[508] Consiglio di Stato, *Relazione allo schema definitivo del Codice di contratti pubblici*, p. 16.
[509] G. Casamassima, L. Pavia, *op. ult. cit*., p. 30.
[510] Consiglio di Stato, *Relazione allo schema definitivo del Codice di contratti pubblici*, p. 16.

adeguato livello di pubblicità che consenta l'apertura degli appalti dei servizi alla concorrenza, nonché il controllo sull'imparzialità delle procedure di aggiudicazione"[511] e ne ha sottolineato l'importanza.

Si è, inoltre, rilevato che l'estensione dell'obbligo dipenderà dalla natura delle informazioni fornite: qualora queste includano anche i "*tempi e costi di affidamento e di esecuzione, la trasparenza potrebbe essere funzionale al controllo diffuso non solo della legalità, ma anche dell'efficienza amministrativa*"[512].

Inoltre, la proporzionalità, citata a conclusione dell'art. 3 del Codice, richiede che le amministrazioni procedenti, nell'esercizio del loro potere discrezionale, scelgano la soluzione che garantisca il raggiungimento dell'interesse pubblico prioritario minimizzando l'impatto sugli altri soggetti coinvolti; ad esempio, nella fase preparatoria esso "*obbliga le stazioni appaltanti e gli enti concedenti a predisporre la documentazione di gara in modo tale da permettere la maggiore partecipazione possibile tra gli operatori economici, soprattutto di piccole e media dimensione*"[513].

In tal modo "*l'imparzialità, la non discriminazione, la pubblicità e la trasparenza agevolano l'accesso al mercato in quanto funzionali al rispetto delle regole del giusto procedimento mentre la proporzionalità funge da guida per tutte le determinazioni discrezionali dell'amministrazione procedente, le quali dovranno sempre essere orientante a favorire l'accesso al mercato*"[514].

---

[511] Corte di Giustizia UE sez VI, 7 dicembre 2020, in C 324/98. In dottrina, recentemente, S. Toschei, *Pandigitalizzazione, trasparenza e accesso nel ciclo di vita dei contratti pubblici*, in *Appalti e Contratti*, n. 5/2025 e M. Filice, *Gli strumenti di semplificazione della trasparenza: stato dell'arte e possibili sviluppi*, in *Federalismi.it*, n. 16/2024.

[512] G. Napolitano, *op. ult. cit*., p. 294.

[513] Consiglio di Stato, *Relazione allo schema definitivo del Codice di contratti pubblici*, p. 16.

[514] G Casamassima, L. Pavia, *op. ult. cit*., p. 30.

Si può così affermare che il princìpio di accesso al mercato "*rappresenta, a sua volta, un risultato che le pubbliche amministrazioni devono perseguire attraverso la funzionalizzazione dei principi più generali richiamati. Appare, inoltre, evidente il collegamento del principio in esame con quello di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione*"[515].

Ricapitolando, l'enunciazione dei princìpi non si configura quale mero apparato introduttivo bensì come elemento strutturale essenziale del nuovo sistema dei contratti pubblici, contribuendo a restituire unitarietà e coerenza sistematica ad una disciplina da sempre segnata da frammentarietà e ipertrofia normativa. I princìpi generali, pertanto, fungono da strumento di connessione e coordinamento tra le diverse disposizioni codicistiche, consentendo una più agevole lettura delle norme e un'interpretazione sistematica dell'intero impianto normativo[516].

Anche se tale scelta legislativa è stata salutata da una parte della dottrina come fortemente innovativa e sistematicamente rilevante[517], non sono mancate voci critiche tese ad evidenziare talune opacità applicative o una presunta debolezza innovativa

---

[515] G Casamassima, L. Pavia, *op. ult. cit*., p. 31.

[516] In tema, si ricorda: Cons. Stato, ad. plen., 7 maggio 2013, n. 13, in *Uff. studi, mass. e formazione della giust. amm.*, 2013, "*Come è infatti noto, l'aspetto rilevante di un codice, anche nel senso ristretto della nuova codificazione moderna secondo codici di settore, è la sua aspirazione ad essere un "sistema"; il sistema consente di spostare l'attenzione anche su principi, che rendono possibile la comprensione delle singole parti connettendole al tutto e che, finalmente, rendono intellegibile il disegno armonico, organico ed unitario sotteso rispetto alla frammentarietà delle parti. I principi generali di un settore esprimono valori e criteri di valutazione immanenti all'ordine giuridico, che hanno una memoria del tutto che le singole e specifiche disposizioni non possono avere e ai quali esse sono riconducibili; sono inoltre caratterizzati da una eccedenza di contenuto deontologico in confronto con le singole norme, anche ricostruite nel loro sistema, con la conseguenza che essi, quali criteri di valutazione che costituiscono il fondamento giuridico della disciplina considerata, hanno anche una funzione genetica ("nomogenetica") rispetto alle singole norme*".

[517] S. Perongini, *op. ult. cit.*, p. 552.

di alcuni dei principi enunciati. Secondo tali opinioni, i princìpi codificati sarebbero, in realtà, espressione tautologica di canoni già da tempo operanti nella materia dei contratti pubblici[518].

7. *Il Nuovo Codice dei contratti pubblici, il contratto di concessione per l'affidamento degli impianti sportivi.*

Sebbene il Codice dei contratti pubblici attualmente vigente contenga soltanto sporadici riferimenti espressamente dedicati al settore sportivo, la disciplina generale dei contratti pubblici trova piena applicazione anche in tale ambito.

In particolare, sotto il profilo della qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, il previgente D.lgs. 50/2016, all'art. 38, comma 1-*bis*, prevedeva espressamente che, al fine di ottimizzare le procedure di affidamento degli appalti pubblici destinati all'attuazione delle politiche pubbliche in materia sportiva e della relativa spesa pubblica, a decorrere dal 1° gennaio 2020, la società Sport e salute S.p.A. fosse qualificata *ope legis* come centrale di committenza, autorizzata a svolgere attività di centralizzazione delle committenze per conto delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti operanti nel settore dello sport, soggetti all'applicazione del Codice dei contratti pubblici[519].

Tale riconoscimento viene confermato e attualizzato anche dal nuovo Codice di cui al D.lgs. 36/2023, il quale, all'art. 63, comma 4, attribuisce alla medesima società Sport e salute S.p.A.

---

[518] G. Briganti, *op. ult. cit*., p. 323, ove l'A. specifica come per alcuni studiosi, "*I principi de quo, secondo una parte della dottrina, sarebbero espressione tautologica di principi già operanti nel settore in questione. Infatti, con riferimento al principio di risultato, una parte della dottrina ha evidenziato che esso non costituirebbe una novità assoluta per il sistema della contrattualistica pubblica*". Similmente, M.R. Spasiano, *op. ult. cit*., p. 222.

[519] Come esposto nel Cap. II.

la qualifica di stazione appaltante qualificata, in continuità con la precedente disciplina[520].

Tra le novità introdotte dall'attuale Codice, merita particolare attenzione l'istituto del dibattito pubblico, disciplinato dall'art. 40 quale strumento di informazione, partecipazione e confronto tra amministrazione e cittadinanza su opere di rilevante interesse pubblico. Il procedimento partecipativo[521] è posto nella fase iniziale della progettazione, quando le alternative progettuali sono ancora aperte e la decisione finale sulla realizzazione dell'opera non è ancora stata assunta[522].

Tra le opere soggette a dibattito pubblico obbligatorio, rientrano, altresì, le infrastrutture a uso sportivo, qualora comportino investimenti superiori a 300 milioni di euro, al netto dell'IVA, in relazione all'intero complesso dei contratti previsti. Tuttavia, non si rinviene, nel testo codicistico, una disciplina specificamente dedicata al settore sportivo, la cui regolamentazione resta perlopiù affidata all'applicazione generalizzata dei princìpi e delle disposizioni comuni.

Anche se l'ancora recente entrata in vigore del nuovo Codice (1° luglio 2023) rende prematura la valutazione circa l'effettiva portata delle innovazioni normative rispetto al settore sportivo, sia in termini applicativi che sistematici[523], va in ogni caso

---

[520] F. Laus, *op. ult. cit*., p. 27.

[521] Vastissima la dottrina in merito, *ex multis* e tra i più recenti, si rinvia a A. Carbone, *Soccorso istruttorio e procedimento amministrativo. Riflessioni di sistema*, in *Diritto amministrativo*, n. 1/2025; E. Talarico, *Sviluppo della funzione consultiva della Corte dei conti e riflessi sul procedimento amministrativo alla luce delle proposte normative "de iure condendo"*, in *Federalismi.it*, n. 17/2025; G. Gallone, *Tempo e potere: alcune considerazioni attorno al comma 8-bis dell'art. 2 della legge generale sul procedimento amministrativo*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2025; A. Manzione, *I tempi dell'agire amministrativo alla luce delle nuove regole sui termini del procedimento*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 1/2025 e S. Vitali, *Il diritto sopravvenuto nel corso del procedimento amministrativo e dei contratti di durata [Consiglio di Stato, sez. IV, 30 luglio 2024, n. 6848]*, in *Urbanistica e appalti*, n. 1/2025.

[522] F. Laus, *op. ult. cit*., p. 27.

[523] F. Laus, *op. ult. cit*., p. 28.

rilevato che l'eterogeneità degli impianti sportivi, distinti in base al bacino di utenza, alla dimensione strutturale e alle attività cui sono deputati, impone di considerare caso per caso la redditività degli stessi, sulla base di una pluralità di elementi quali: i costi di gestione, le modalità di conduzione, le tariffe applicate all'utenza e la natura delle attività praticate[524].

In ragione di ciò, la gestione degli impianti sportivi pubblici potrà essere ricondotta, laddove sussistano i presupposti normativi, alla categoria delle concessioni di servizi, in conformità ai criteri fissati dal legislatore nel Codice dei contratti pubblici.

Considerato che la concessione rappresenta il modello contrattuale maggiormente impiegato nella prassi amministrativa relativa alla gestione degli impianti sportivi, si rende necessario, in via preliminare, individuare i tratti distintivi che separano tale istituto dall'appalto[525], così da analizzare, in

[524] *Ibidem*.

[525] In tema, si ricorda la disamina svolta da G.F. Cartei, *Il contratto di concessione di lavori e di servizi: novità e conferme a 10 anni dal Codice De Lise*, in *Urb. app*., nn. 8-9/2016, pp. 939-947 e da G. Santi, *Il partenariato pubblico-privato ed il contratto di concessione. Il contraente generale*, in F. Mastragostino (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 167. Infine, F. Caringella, *Corso di diritto amministrativo, I contratti pubblici*, Roma, Dike, 2013, pp. 35-36, ove l'A specifica come il contatto di concessione sia un rapporto "*caratterizzato (…) da un coinvolgimento del privato nella mission pubblicistica; coinvolgimento ottenuto mediante allocazione dei costi (…) del servizio in capo al privato ed attribuzione a questi del diritto di gestione, con rischio, tuttavia, a proprio carico. La «gestione», pertanto, implica il trasferimento della relativa responsabilità. Questa, a sua volta, investe sia gli aspetti tecnici che quelli economico-finanziari della gestione. In altri termini, l'alea tecnica, economica e finanziaria relativa alla gestione deve essere trasferita dall'Amministrazione al concessionario. Pertanto, se i poteri pubblici sopportano la maggior parte dell'alea garantendo, ad esempio, il rimborso dei finanziamenti, l'elemento rischio viene a mancare. Così, spetta al concessionario (e non alla p.a.) effettuare gli investimenti necessari affinché l'opera (ma ciò vale anche per il servizio) sia messa a disposizione dell'utenza di riferimento e, al contempo, sopportare l'onere di ammortamento. E ancora, è il concessionario ad assumere i rischi inerenti alla gestione e all'uso abituale dell'opera (…) In secondo luogo, il diritto di gestione consente al concessionario di percepire proventi dagli utenti (pedaggi, canoni, ecc.) per un determinato periodo di tempo coincidente con la durata della concessione. Di qui, un ulteriore elemento discretivo rispetto all'appalto. Nella concessione, infatti, la parte privata non è remunerata*

un secondo momento, gli strumenti che l'ordinamento giuridico prevede, o potenzialmente può prevedere, anche in via indiretta, a sostegno dello sviluppo dell'impiantistica sportiva.

In attuazione della direttiva 2014/23/UE, il D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, ora sostituito dal D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, ha disciplinato in modo unitario le concessioni di lavori e di servizi, delineandone la struttura essenziale. Il tratto qualificante di tale figura contrattuale risiede, come noto, nell'assunzione del rischio operativo da parte del concessionario[526] il quale si obbliga a svolgere l'attività affidata senza garanzia di copertura dei costi sostenuti né di un ritorno economico certo[527]. Ne deriva che, a differenza dell'appalto, la concessione configura un

direttamente dalla p.a., ma ottiene da questa il diritto di sfruttare l'opera realizzata, tramite la percezione dei relativi proventi da parte dell'utenza. In altre parole, nel vincolo sinallagmatico concedenteconcessionario si inserisce un terzo soggetto (l'utente); il quale, usufruendo dell'opera, ne sosterrà, da ultimo, il costo di costruzione, remunerandone la gestione".

[526] "*L'aggiudicazione di una concessione di lavori o di servizi comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori o dei servizi, comprendente un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, o entrambi. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile*" (art. 5, par. 1, direttiva 2014/23/UE). Il "*rischio operativo*", il cui trasferimento all'operatore economico può, quindi, appalesarsi alternativamente o anche cumulativamente (art. 5, par. 1, direttiva 2014/23/UE) come: "*rischio sul lato della domanda*" e quindi come rischio associato alla domanda effettiva di lavori o servizi che sono oggetto del contratto; "*rischio sul lato dell'offerta*", qualificato come rischio associato all'offerta dei lavori o servizi che sono oggetto del contratto; in particolare il rischio che la fornitura di servizi non corrisponda alla domanda. In tema, recentemente G. Santi, *La finanza di progetto per la realizzazione ed ammodernamento di impianti sportivi fra Codice dei contratti pubblici e normativa speciale*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2025.

[527] Cfr. R. Caranta, *I contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 11-12, che richiamando cospicua giurisprudenza ha affermato che l'istituto della concessione rappresenta uno strumento operativo costituito da un atto deliberativo della P.A. e da una convenzione attuativa, che può assumere le vesti di un contratto, di un capitolato, o di un disciplinare che instaura il rapporto con obblighi e diritti per entrambe le parti; cfr. V. Poli, *Concessione di beni pubblici*, in F. Caringella, R. De Nictolis, R. Garofoli *et al*., *Trattato di giustizia amministrativa. Il riparto di giurisdizione*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 977 ss.

rapporto di durata nel quale l'operatore privato si espone all'alea del mercato, potendo incorrere in squilibri economico-finanziari nel corso della gestione[528].

Nello specifico, la concessione di servizi è definibile come "*un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori* […] *riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi*"[529].

Sebbene il rischio economico-gravante sull'operatore privato rappresenti l'elemento discriminante della concessione, è tuttavia previsto che l'amministrazione concedente, al fine di favorire l'equilibrio economico dell'operazione, possa intervenire in sede di aggiudicazione mediante l'erogazione di un contributo finanziario ovvero attraverso la cessione di beni immobili a titolo di corrispettivo per i servizi resi[530].

Un ulteriore aspetto qualificante della concessione consiste nella maggiore flessibilità procedurale riconosciuta agli enti concedenti, i quali possono selezionare la procedura ritenuta più opportuna per l'individuazione del concessionario e determinare autonomamente le modalità di esecuzione dell'intervento, sia esso relativo all'esecuzione di lavori o all'erogazione di servizi, purché venga garantito un adeguato

[528] A. Febonio, *Le concessioni*, in M. Meschino, A. Lalli (a cura di), *Il partenariato pubblico privato e le concessioni*, Barletta, DiKe, 2017, p. 127.
[529] F. Laus, *op. ult. cit*., p. 28.
[530] A. Febonio, *op. ult. cit*., p. 130.

livello qualitativo e di sicurezza, in coerenza con le esigenze dell'utenza[531].

Dall'impostazione sistematica del Codice dei contratti pubblici si ricava, pertanto, che il *discrimen* tra concessione e appalto è rappresentato dall'attribuzione, o meno, del rischio operativo all'operatore economico. Qualora il rischio di gestione gravi sul soggetto affidatario, il rapporto si qualifica come concessione; laddove, invece, la copertura dei costi e degli oneri permanga in capo all'amministrazione, si è in presenza di un contratto di appalto[532].

Come già evidenziato, l'ordinamento non prevede una normativa specifica in ordine alle attività svolte negli impianti sportivi, e la complessità del fenomeno sportivo, connotato da una pluralità di aspetti organizzativi, economici e sociali, impone un'attenta valutazione caso per caso del rapporto instaurato tra ente pubblico ed ente sportivo. A tal fine, non è sufficiente fare riferimento al *nomen iuris* del contratto o a singole clausole, essendo invece necessaria una valutazione complessiva della prestazione dedotta in obbligazione[533].

L'inquadramento dell'attività sportiva, che nell'ordinamento italiano è prevalentemente esercitata in forma non lucrativa, non può di per sé escludere la sussistenza di profili di rilevanza economica nell'affidamento della gestione degli impianti pubblici. Assumere, infatti, che la gestione di tali strutture da parte di associazioni sportive dilettantistiche sia riconducibile esclusivamente a finalità sociali o ricreative può condurre a valutazioni distorte, infatti, l'attività di gestione degli impianti,

---

[531] M. Pizzi, *I requisiti dell'operatore economico – La procedura e i criteri di aggiudicazione nelle concessioni*, in M. Meschino, A. Lalli (a cura di), *Il partenariato pubblico privato e le concessioni*, Barletta, DiKe, 2017, p. 157.

[532] Così, TAR Abruzzo, sez. I, 9 febbraio 2018, n. 54.

[533] In tema, TAR Veneto, sez. I, 8 marzo 2012, n. 319, relativamente ad una gara d'appalto indetta da un Comune per la concessione in uso e gestione di un impianto adibito al tennis.

pur svolta da soggetti dilettantistici, può presentare una concreta attitudine a generare utili economici, assumendo così la fisionomia di un servizio pubblico a rilevanza economica[534].

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, è da ritenersi a rilevanza economica quel servizio che si colloca in un settore potenzialmente redditizio, la cui gestione consente la remunerazione dei fattori produttivi e del capitale. La rilevanza economica, in altri termini, ricorre quando esiste una concreta possibilità di competizione sul mercato, anche laddove siano previsti investimenti pubblici[535].

Al contrario, è privo di rilevanza economica il servizio che, per modalità di gestione o per sua natura intrinseca, si colloca al di fuori delle logiche concorrenziali, laddove i ricavi non perseguano uno scopo di lucro e l'obiettivo perseguito sia esclusivamente quello di garantire il miglior servizio possibile all'utenza, attraverso il pareggio tra costi e ricavi. Anche in tale

[534] In tema, si cita il TAR Marche, sez. I 24 gennaio 2013, n. 73, che, in riferimento ad una piscina comunale ha stabilito come per escludere la rilevanza economica di un impianto non "*è sufficiente il fatto che le tariffe praticate dal gestore debbono essere concordate con il comune e che esistono altri vincoli a carico dell'aggiudicatario, in quanto questo risponde pur sempre alla finalità ultima del servizio, che è quella di consentire alle società sportive ed ai singoli utenti di poter utilizzare un impianto sportivo pubblico (e del resto quello della sottoposizione delle tariffe all'approvazione dell'autorità concedente è un fenomeno del tutto comune in materia di concessioni di beni e servizi pubblici)*".

[535] Il rinvio è al Parere Corte dei Conti Lombardia 11 maggio 2009, n. 195 e al Cons. St. 30 agosto 2006, n. 5072/2006 ove si aggiunge che nel caso in cui "*venga costituito un soggetto societario unitario chiamato a svolgere, indifferentemente, sia servizi dotati di rilevanza economica, sia servizi che, astrattamente, potrebbero esserne privi, deve aversi comunque riguardo alla globalità dei servizi espletati dal soggetto societario stesso e, quindi, al carattere essenzialmente economico che li contraddistingue e che impedisce di porli su piani separati e non comunicanti*"; similmente anche il TAR Puglia 12 aprile 2006, n. 1318. Più di recente il Cons. St., sez. V, 18 agosto 2021, n. 5915, ha aggiunto come il "*servizio di interesse generale è "non economico" ai sensi e per gli effetti dell'art. 164 del Codice dei contratti pubblici quando non può essere fonte di remunerazione perché il mercato non è in grado o non è interessato a fornire le prestazioni che ne sono oggetto*".

ipotesi, tuttavia, la gestione deve uniformarsi ai princìpi di buon andamento dell'azione amministrativa[536].

La distinzione, che "*ha matrici eurocomunitarie è incentrata sul criterio economico della remunerativìtà, intesa in termini di redditività anche solo potenziale, cioè di possibilità di coprire i costi di gestione attraverso il conseguimento di un 'corrispettivo economico nel mercato'*"[537].

Dunque, con specifico riferimento ai servizi sportivi, si è affermata in giurisprudenza la necessità di operare una distinzione tra, da un lato, servizi destinati alla collettività e privi di finalità imprenditoriale, ossia quelli che il mercato non è in grado di offrire autonomamente, e, dall'altro, servizi di pubblica utilità suscettibili di generare profitto, la cui gestione può risultare appetibile per gli operatori economici, in quanto idonea a produrre una remunerazione dei fattori produttivi e a garantire margini di guadagno senza la necessità di interventi pubblici[538].

[536] Cfr. Cons. St. sez. V, 27 settembre 2011, n. 5379.
[537] F. Laus, *op. ult. cit*., p. 22.
[538] Cfr. TAR Lazio, sez. II-ter, 22 marzo 2011 n. 2538.

CAPITOLO V

MERCATO E *PROJECT FINANCING*: L'AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DI LAVORI O SERVIZI PER RIGENERARE L'IMPIANTISTICA SPORTIVA.

1. *Il Partenariato Pubblico Privato: una fenomenologia di forme collaborative tra soggetti pubblici e privati, finalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico.* 2. *Opere calde, fredde e tiepide. L'allocazione del rischio operativo come elemento cardine del PPP.* 3. *La finanza di progetto per realizzazione ed ammodernamento di impianti sportivi nel Decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 38.* 4. *D.lgs. n. 38/2021 e nuovo Codice dei contratti pubblici: un framework normativo orientato al risultato.* 5. *La finanza di progetto: uno strumento ancora sottovalutato tra nuove opportunità e l'occasione offerta dal D.lgs. n. 38/2021 per coinvolgere il settore dello sport dilettantistico.*

1. *Il Partenariato Pubblico Privato: una fenomenologia di forme collaborative tra soggetti pubblici e privati, finalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico.*

L'impiantistica sportiva nazionale presenta, ai giorni nostri, notevoli problematiche sia giuridiche sia economiche sia strutturali, viene infatti osservato che "*una prima problematica concernente la carenza di impianti sportivi unitamente alle esigenze di ammodernamento di quelli già esistenti, conformemente agli standard europei*"[539], aggiungendo, inoltre, che, all'"*inadeguatezza del parco sportivo esistente, quale conseguenza della duplice spirale rappresentata dalla scarsità di risorse pubbliche e da strumenti di pianificazione sempre più complessi, viene associato un ulteriore ostacolo, riguardante la presenza e la dislocazione geografica non uniforme delle*

[539] A. Clini, *Principio di risultato e partenariati: il caso degli impianti sportivi*, in *PA Persona e Amministrazione*, n. 1/2024, p. 103.

strutture"[540] da ciò deriva "*la necessità improcrastinabile, anche in ragione del riconoscimento all'art. 33 dell'attività sportiva come valore costituzionale, di colmare la situazione di disuguaglianza nella diffusione e fruibilità degli impianti sportivi su tutto il territorio nazionale*"[541].

Tuttavia, nel tempo gli impianti sportivi sono stati destinatari di un'iniziativa privata "*più vivace, anche incoraggiata dalla possibilità di effettuare investimenti di dimensioni relativamente contenute*"[542]. Infatti, l'"*oggetto tipico della concessione di lavori in questo settore è solitamente costituito dalla costruzione e/o ristrutturazione e dalla gestione di impianti, accanto all'offerta di servizi peculiari delle strutture sportive*"[543] e, qualora la centralità della componente dei servizi risulti "*prevalente in termini funzionali, può giustificare l'affidamento al privato di tali iniziative attraverso il contratto di concessione di servizi*"[544].

Il Codice dei contratti pubblici al primo comma dell'art. 174 afferma che il "*partenariato pubblico-privato è un'operazione economica in cui ricorrono congiuntamente le seguenti caratteristiche: a) tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato di interesse pubblico; b) la*

---

[540] A. Clini, *op. ult. cit*., p. 104, ove l'A. specifica come gli "*aspetti discriminatori, sotto il profilo giuridico, sono incompatibili, ancor prima della modifica dell'art. 33 Cost., con l'art. 3 Cost. e la loro diffusa consistenza viene purtroppo confermata ancora oggi dai dati elaborati dall'Osservatorio di The European House Ambrosetti (febbraio 2024) laddove figura che il 51,8% delle infrastrutture si trova nel Nord Italia, con un'incidenza di 143,9 impianti ogni 100.000 abitanti, mentre al Sud la dotazione è di poco superiore al 15% (con percentuali di 20 impianti ogni 100.000 persone per il Molise, 29 per la Basilicata)*".

[541] *Ibidem*.

[542] R. Cori, I. Paradisi, *Il protagonismo privato a supporto degli investimenti locali*, in M. Nicolai, W. Tortorella, *Partenariato Pubblico Privato e Project Finance, Nuove regole finanziarie e contabili*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2021, p. 341.

[543] *Ibidem*.

[544] *Ibidem*.

copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima; c) alla parte privata spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione; d) il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato". Da ciò discende l'analisi del PPP che "*prende le mosse dal rapporto collaborativo che si crea tra pubblico e privato, all'interno di quelle figure negoziali che hanno*"[545] "*come obiettivo quello di compiere in comune un intervento di rilevanza pubblicistica*"[546]. Nello specifico, analizzando la figura del Partenariato pubblico privato (d'ora in poi anche PPP), si deve richiamare come questa "*non è un unico contratto che trova una sua compiuta disciplina, ma è un*"[547] "*fenomeno complesso e articolato*"[548] "*che abbraccia al suo interno tutta una serie di contratti, tipici e atipici, che vedono una collaborazione tra pubblico e privato*"[549]. Si tratta, dunque, di una figura aperta ed eterogenea, sebbene non in senso assoluto[550], poiché i contratti riconducibili all'ambito dei partenariati presentano alcune caratteristiche

[545] S. Pelle, *Il Partenariato pubblico-privato. Analisi e prospettive alla luce del diritto europeo e del nuovo codice dei contratti pubblici* in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2025, p. 197.
[546] G. Piperata, *Introduzione. La collaborazione pubblico-privato nell'ordinamento comunitario e nazionale,* in F. Mastragostino (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme,* Giappichelli, Torino, 2011, p, 14.
[547] S. Pelle, *op. ult. cit*., p. 198.
[548] S. Valaguzza, E. Parisi, *Ricerca sull'identità giuridica del Partenariato Pubblico - Privato,* in *Munus*, n. 1/2020, p. 4.
[549] S. Pelle, *op. ult. cit*., p. 198. Così anche G. Piperata, *op. ult. cit*., in F. Mastragostino (a cura di), *op. ult. cit;* F. Cortese, *Tipologie e regime delle forme di collaborazione tra pubblico e privato,* in F. Mastragostino (a cura di), *cit*; A. Fioritto, *L'amministrazione negoziale: modelli di partenariato e problemi di applicazione,* in Id. (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico e privato,* Giappichelli, Torino, 2017.
[550] M. Ricci, *Il Partenariato pubblico-privato nel nuovo Codice dei contratti pubblici,* in *Italiappalti.it*, 9 dicembre 2016.

comuni[551]. A livello europeo e richiamando in materia la Comunicazione della Commissione europea del 30 aprile 2004 dal titolo "*Libro Verde – relativo ai partenariati pubblico-privati e al diritto delle concessioni*", si evidenzia che elementi distintivi sono rinvenibili, in sintesi, nella durata relativamente lunga della collaborazione, nella complessità delle modalità di finanziamento, nel ruolo centrale assunto dal soggetto privato e nella precisa ripartizione dei rischi tra le parti coinvolte[552].

La formula collaborativa che si realizza nel fenomeno del partenariato pubblico-privato è stata ampiamente studiata[553] "*nell'ambito di quella che potremmo definire la nouvelle vague del diritto pubblico europeo*"[554] e, nonostante per diverse ragioni – che saranno illustrate in seguito – sia stata oggetto di un crescente interesse nel corso degli anni, essa non è ancora dotata di una disciplina europea compiuta[555].

L'Unione Europea, pertanto, si confronta con tale fenomeno attraverso linee guida, comunicazioni e ulteriori atti di *soft law*[556]. La scelta di un tale approccio può essere ricondotta alle peculiarità che contraddistinguono i partenariati: una categoria che, al ricorrere di determinate condizioni, è in grado di ricomprendere differenti forme di cooperazione tra soggetti pubblici e privati. Essa, dunque, si presta non tanto a

[551] A. Massera, *Il quadro della trasposizione delle direttive europee tra obblighi di armonizzazione e opportunità di riordino della normativa nazionale, con particolare riferimento alle concessioni di lavori e di servizi,* in A. Fioritto (a cura di), *cit*., p. 37.
[552] S. Pelle, *op. ult. cit*., p. 198.
[553] S. Pelle, *op. ult. cit*., p. 210.
[554] G. Cerrina Feroni, *Il partenariato pubblico privato nelle esperienze del Regno Unito e della Germania: alcune indicazioni per le prospettive di sviluppo dell'istituto nell'ordinamento italiano,* in Id. (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato. Modelli e strumenti,* Giappichelli, Torino, 2011, p. 23.
[555] G. F. Cartei, *Le varie forme di partenariato pubblico-privato. Il quadro generale*, in G. Cerrina Feroni (a cura di), *Ibidem*, p. 2.
[556] S. Pelle, *op. ult. cit*., p. 211.

"*chiudersi*"[557] in ipotesi tassative[558], quanto piuttosto a essere "*generativa*"[559] di nuove figure partenariali, in virtù dell'atipicità che in larga misura caratterizza le figure stesse che possono sorgere dal dialogo tra pubblico e privato, fondato sull'obiettivo costante di soddisfare l'interesse pubblico da perseguire.

Di questo sviluppo continuo è ben conscia la Commissione europea, che nelle *Guidelines for successfull public-private partnership*[560] del marzo 2003, così si esprime: "[t]*hese Guidelines are designed as a practical tool for PPP practitioners in the public sector faced with the opportunity of structuring a PPP scheme and of integrating grant financing. They do not attempt to provide a complete methodology or to define current or future policy. They should be regarded as a guide to the identification and development of key issues affecting the development of successful PPP schemes. To this end, the Guidelines focus on four key topics: - ensuring open market access and fair competition; - protecting the public interest and maximising value added; - defining the optimal level of grant financing both to realize a viable and sustainable project but also to avoid any opportunity for windfall profits from grants; - assessing the most effective type of PPP for a given project. The services of the European Commission recognize the evolving nature of the PPP concept but also the*

[557] *Ibidem*.

[558] In tema, si ricorda quanto affermato da G. Piperata, *cit*., in F. Mastragostino (a cura di), *cit*., p. 18, "[d]*el resto, nelle vicende della collaborazione pubblico-privato il legislatore non è sempre anticipatore di fenomeni innovativi, anzi sono numerosi i casi in cui l'intervento legislativo spesso segue la sperimentazione realizzata a livello di azione amministrativa, arrivando solo in un secondo momento a regolare e generalizzare una dinamica cooperativa prima sviluppata in via di prassi. Ciò è avvenuto per le società miste, per le fondazioni, per le sponsorizzazioni, solo a far valere qualche esempio*".

[559] S. Pelle, *op. ult. cit*., p. 212.

[560] European Commission Directorate-General Regional Policy, *Guidelines for successful public – private – partnerships*, January 2003.

need for further debate and above for the expansion of knowledge and implementation capacity. The Guidelines could contribute positively to this process"[561].

Da quanto detto, un "*primo elemento da trarre, dalle delineate caratteristiche è quello che vede il ruolo dello Stato mutare: da interventista a regolatore e controllore*"[562].

Un mutamento che, "*in linea con lo sviluppo del PPP, ha delle ragioni ben precise. L'esigenza di ricorrere a forme collaborative con un privato per finanziare, costruire, rinnovare, gestire, manutenere un'opera o un servizio, sorge per problemi di carenze di risorse pubbliche, causate dalle diverse crisi che sistematicamente stanno interessando il sistema socioeconomico e di conseguenza dalle politiche di austerity*"[563] o di riduzione del welfare.

In tema, ci si permette di aggiungere che, a parere di scrive, quanto appena rappresentato solo in apparenza si pone in contraddizione con le tesi esposte nel Capitolo II; infatti, le mutevoli circostanze geopolitiche in cui viviamo, possono, seguendo la citata metafora delle lancette della storia[564], produrre sempre più veloci mutamenti in ordine alle scelte politiche degli Stati e dell'UE, facendo alternare momenti e politiche di riduzione delle spesa all'"*assunzione di una nuova responsabilità da parte dello Stato* [che] *lo fa ritornare al centro della scena, dà ad esso un ruolo imponente*"[565].

L'importanza dell'intervento del privato è riconosciuto dallo stesso PNRR che specifica come "*in via prudenziale, non si tiene conto esplicitamente della possibilità che i* [propri] *fondi*

[561] Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, p. 5.
[562] S. Pelle, *op. ult. cit*., p. 212.
[563] *Ibidem*.
[564] Si rinvia al Cap. II.
[565] S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, in S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari-Roma, 2021, p. 402, in tema, sempre dello stesso Autore, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 2014.

[…] *vengano utilizzati per sostenere oppure attrarre investimenti privati attraverso il mercato, ad esempio tramite forme di partenariato pubblico-privato, contributi a progetti di investimento, prestiti o garanzie*" ma riconosce anche che in "*tal caso l'impatto sarebbe* […] *ben maggiore per l'operare di un effetto leva*"[566].

Come detto, il partenariato esprime una fenomenologia ampia di forme di interazione collaborativa tra soggetti pubblici e privati, finalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico di "afferenza" dell'amministrazione.

Le due principali configurazioni di partenariato pubblico-privato sono: quella "contrattuale", fondata sull'esistenza di un vincolo convenzionale tra le parti, e quella "istituzionalizzata", che si realizza mediante la costituzione di un'entità autonoma, creata al fine di conseguire lo scopo comune e partecipata congiuntamente dai soggetti coinvolti[567].

Nell'ambito delle forme contrattuali di PPP, quale manifestazione storica più nota del più ampio fenomeno partenariale[568], si trova il contratto di concessione[569].

In linea con il citato Libro Verde, emerge che le concessioni, e, più in generale, i partenariati pubblico-privati, si configurano

---

[566] Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, *Valutazione dell'impatto macroeconomico*, p. 248.

[567] In tema, recentemente, si rinvia a S. Richetto, *Affidamenti "in-house" e controllo analogo congiunto da parte degli enti affidanti*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 2/2025; G. D'Auria, *Gli agenti contabili delle società pubbliche: l'obbligo di "conservazione dei valori azionari", il giudizio di conto e l'organizzazione degli uffici regionali*, in *Il Foro italiano*, n. 1/2025; M. Antonioli, *La società "in house" tra "Governance" e struttura dopo il testo unico sulle società a partecipazione pubblica*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 1/2025; E. Pelagalli, *Gli approdi della giurisprudenza contabile sulla responsabilità degli amministratori delle società "in house"*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 2/2025; C. Garilli, *Il processo di razionalizzazione e dismissione delle partecipazioni pubbliche a fronte dell'inadempimento della società partecipata*, in *Le Società*, n. 2/2025.

[568] S. Pelle, *op. ult. cit*., p. 216.

[569] A. F. Di Sciascio, *I contratti atipici nelle procedure ad evidenza pubblica*, in *Urbanistica e appalti*, n. 6/2015, p. 701.

come contratti "*complessi*"[570], caratterizzati da una certa durata, nei quali devono essere armonizzati interessi tra loro contrapposti: da un lato, quello del partner pubblico, volto alla realizzazione e gestione di opere o servizi destinati a soddisfare il pubblico interesse con il minor impatto possibile sulle finanze statali; dall'altro, quello del partner privato, che, chiamato ad assumersi i rischi di mercato, mira a garantire la redditività del proprio investimento[571].

In questa prospettiva, la normativa ha calibrato la disciplina applicabile anche alle altre forme di PPP contrattuali, quali – a titolo esemplificativo – la locazione finanziaria, il contratto di disponibilità e la finanza di progetto (che, come si vedrà, costituisce in realtà una procedura di affidamento).

Infatti, "*il PPP contrattuale non si esaurisce nelle sole concessioni, ma è fenomeno più ampio che implica un rapporto convenzionale tra il pubblico e il privato, la differenza tra le differenti figure*"[572], si fonda "*sul grado e sul modo di coinvolgimento di quest'ultimo… con le connesse conseguenze in punto di disciplina*"[573].

Premettendo che, stante la vastità e complessità della materia, non potendo essere la sede per una piena analisi del tema, il presente lavoro si attesta già sul nuovo Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 36/2023, che, come detto nel precedente Capitolo, avendo totalmente ribaltato la precedente impostazione "*non contempla più la definizione di PPP*"[574] nei

---

[570] Parlamento Europeo, *Relazione sui partenariati pubblico-privati e diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni*, 16 ottobre 2006, A6-0363/2006, p. 3, ove si legge come i "*PPP costituiscono strutture complesse da un punto di vista giuridico, finanziario e commerciale, in cui operano imprese private ed enti pubblici al fine di realizzare e gestire assieme progetti infrastrutturali o fornire servizi pubblici*".

[571] S. Pelle, *op. ult. cit*., p. 222.

[572] *Ibidem*.

[573] A. Massera, *cit*., in A. Fioritto (a cura di), *cit*., p. 38.

[574] S. Pelle, *op. ult. cit*., p. 224. Cfr. Relazione al Codice, agli articoli e agli allegati, si può leggere che, "*si è scelto in un'ottica di semplificazione, di espungere le definizioni che fanno riferimento a istituti oggetto di disciplina*

suoi primi articoli, ora dedicati ai pricìpi che la Pubblica Amministrazione deve seguire, definendo, invece, il partenariato all'art. 174, comma 1, "*non più come contratto, ma come 'operazione economica'*"[575]. Nella Relazione al Codice ed agli allegati, infatti, viene affermato come "[l] *a definizione è stata scelta al fine di evidenziare la complessità di tale fenomeno, che comprende diverse figure contrattuali, nonché gli importanti riflessi economici ad esso collegati*". Inoltre, si capovolge la sistematica organizzazione degli articoli rispetto al precedente Codice: il Libro IV viene intitolato "*Del Partenariato Pubblico-Privato e delle Concessioni*", normando prima il PPP, cui è interamente dedicata la Parte I, e poi le concessioni, alla Parte II.

Sempre l'art. 174, comma 3[576], stabilisce che il: "*partenariato pubblico-privato di tipo contrattuale comprende le figure della concessione, anche nelle forme della finanza di progetto, della locazione finanziaria e del contratto di disponibilità, nonché gli altri contratti stipulati dalla pubblica amministrazione con*

specifica (e autosufficiente) in altre parti del codice, come ad esempio per il PPP", p. 28.

[575] *Ibidem*.

[576] L'art. 174, comma 3 modificato dal primo "correttivo", d.lgs. n. 209 del 31/12/2024 recante "*Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*."; con l'art. 44 inserisce le parole "*anche nelle forme della finanza di progetto*". Dalla Relazione illustrativa al decreto correttivo emerge la necessità di, precisa S. Pelle, *op. ult. cit*., p. 224, "*chiarire che anche la finanza di progetto, come peculiare forma di concessione, rientra nel genus del partenariato pubblicoprivato. Pertanto, la disposizione in esame, al comma 1, modifica l'articolo 174, comma 3 del Codice apportando un mero coordinamento normativo, finalizzato ad evitare dubbi interpretativi, prevede ora espressamente che il partenariato pubblico-privato di tipo contrattuale comprende le figure della concessione, anche nella forma della finanza di progetto. Tale modifica appare coerente sia con la collocazione sistemica del Titolo IV (dedicato alla finanza di progetto), che segue il Titolo III dedicato alle concessioni e precede i successivi Titoli dedicati alla locazione finanziaria e al contratto di disponibilità, sia con quanto indicato nella relazione illustrativa dell'articolo 193 del Codice*", che riporta come "*lo strumento della finanza di progetto, la relativa disciplina è stata innanzitutto più correttamente collocata in seno alla Parte II del Libro IV, dedicata ai contratti di concessione (trattandosi di una particolare modalità di finanziamento delle concessioni)*".

operatori economici privati che abbiano i contenuti di cui al comma 1 e siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela". Anche la Relazione al Codice chiarisce "*il rapporto tra genus a species esistente tra il partenariato pubblico privato, le concessioni e le altre tipologie contrattuali*"[577] ove il riferimento agli "*altri contratti*", "*va inteso nel senso di consentire il ricorso a figure contrattuali atipiche, in chiara corrispondenza alla legge delega, che chiedeva un'estensione delle forme di partenariato pubblico privato*"[578].

Dunque, la modifica imposta dal legislatore "*non è solo lessicale, in quanto il partenariato diviene un paradigma normativo all'interno del quale sono ricondotti schemi di contratti tipici (tra i quali le concessioni, il contratto di disponibilità, la locazione finanziaria) ed altre forme negoziali atipiche che devono omologarsi nel rispetto di caratteristiche generali di identificazione (comma 1, art. 174 Codice)*"[579]. Così, "*gli ambiti maggiormente inclusivi dell'istituto permettono, per un verso, un migliore raccordo tra il piano delle operazioni economiche inquadrabili nel PPP di tipo contrattuale e la specificità delle procedure dettate per l'impiantistica sportiva, mentre, per altro verso, collocano la speciale disciplina concernente quest'ultima come forma alternativa e distinta dal modello dell'appalto pubblico*"[580].

---

[577] S. Pelle, *op. ult. cit*., p. 224.

[578] *Ibidem*. In tema, si ricorda come la "*Legge 21 giugno 2022, n. 78, art. 1, lett. aa): 'razionalizzazione, semplificazione, anche mediante la previsione di contratti-tipo e di bandi-tipo, ed estensione delle forme di partenariato pubblico-privato, con particolare riguardo alle concessioni di servizi, alla finanza di progetto e alla locazione finanziaria di opere pubbliche o di pubblica utilità, anche al fine di rendere tali procedure effettivamente attrattive per gli investitori professionali, oltre che per gli operatori del mercato delle opere pubbliche e dell'erogazione dei servizi resi in concessione, garantendo la trasparenza e la pubblicità degli atti'*".

[579] A. Clini, *op. ult. cit*., p. 110. In tema anche B. Giliberti, *Articolo 175*, in L. R. Perfetti (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, Wolters Kluwer, Milano, 2023, p. 1443.

[580] *Ibidem*. Così anche G. Manfredi, *Note su finanza di progetto, concessioni, partenariato*, in *Urb. App.*, n. 4/2024, p. 458.

2. *Opere calde, fredde e tiepide. L'allocazione del rischio operativo come elemento cardine del PPP.*

La dottrina giuridica evidenzia che i contratti di partenariato, a seconda della loro strutturazione e della capacità di generare remunerazione, possono distinguersi in "caldi", "freddi" o "tiepidi"[581]. Tale distinzione riveste rilievo centrale poiché consente, come si vedrà in seguito, di comprendere le modalità corrette di allocazione del rischio operativo[582] tra le parti: si tratta dell'elemento "principe" della struttura di un PPP in quanto un'errata ripartizione di tale rischio comporterebbe la trasformazione del partenariato in un mero contratto di appalto[583].

Le opere "calde" si caratterizzano per la capacità di autofinanziarsi, in quanto generano reddito attraverso i ricavi provenienti dall'utenza che usufruisce dell'opera. In tali ipotesi, il soggetto privato recupera l'investimento effettuato mediante i ricavi di utenza. Si pensi, ad esempio, al restauro di un teatro, il costo del cui biglietto di ingresso consente al privato di rientrare delle spese sostenute per la ristrutturazione e la successiva gestione, ottenendo un margine sufficiente a remunerare l'investimento iniziale. La parte pubblica, in questo tipo di operazioni, si limita prevalentemente a funzioni di regolazione e controllo — quali la pianificazione del progetto, la predisposizione del bando e il rilascio delle autorizzazioni necessarie — senza contribuire finanziariamente alla realizzazione dell'opera[584].

---

[581] In tema, A. Febonio, *Le concessioni*, in M. Meschino, A. Lalli (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato e le concessioni*, Dike, Pozzuoli, 2017, p.145.

[582] G. Occhipinti, *La nozione di Partenariato-pubblico-privato*, in M. Meschino, A. Lalli, *Il partenariato pubblico-privato e le concessioni*, Dike, Pozzuoli, 2017, p. 25.

[583] A. Clini, *op. ult. cit*., p. 145.

[584] A. Febonio, *op. utl. cit.*, in M. Meschino, A. Lalli, *cit*., p. 144.

Le opere "fredde", invece, si contraddistinguono per il fatto che il privato ottiene la propria remunerazione principalmente, o esclusivamente, dalla pubblica amministrazione. In tali casi, il principale cliente del soggetto privato è la stessa amministrazione, mentre l'utente finale rimane il cittadino. Rientrano nella categoria opere e servizi relativi, ad esempio, al settore sanitario, scolastico o penitenziario, nei quali – attraverso un meccanismo di sostituzione – le prestazioni erogate al cittadino vengono retribuite dal partner pubblico[585].

Le opere "tiepide" si collocano in una posizione intermedia: i ricavi da utenza risultano insufficienti a garantire un ritorno economico tale da coprire integralmente l'investimento del privato ma la loro realizzazione produce rilevanti esternalità positive in termini di benefici sociali[586]. Tali effetti giustificano l'intervento pubblico mediante l'erogazione di una componente di contribuzione, destinata a riequilibrare la sostenibilità economico-finanziaria del progetto. In queste ipotesi, la forma tipica di remunerazione è rappresentata dai cosiddetti *pedaggi ombra* (*shadow tolls*)[587].

In altre parole, le "*attività tipiche e specifiche del settore, affidate accanto alle prestazioni più propriamente riferibili alla gestione dell'opera, possono essere svolte dal concessionario sia secondo criteri di mercato, sia seguendo linee di indirizzo di politica sociale dettate dall'amministrazione concedente*". In tal modo, primaria importanza viene assunta all'interno del regolamento contrattuale dalla "*determinazione delle tariffe da applicare all'utenza, decisive per caratterizzare la funzione pubblica dell'opera gestita dal privato e per qualificare l'opera stessa come calda o fredda, potendosi rendere necessario, in quest'ultimo caso (opera fredda), un contributo pubblico per*

[585] *Ibidem*.
[586] *Ibidem*.
[587] S. Pelle, *op. ult. cit*., p. 225.

assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione e degli investimenti. Tale contributo può intervenire, alternativamente o cumulativamente, in fase di esecuzione dei lavori o durante il periodo di gestione. Se dunque, generalmente, nell'ambito di tali operazioni il concessionario sopporta il rischio di domanda di utilizzo dell'infrastruttura, essendo remunerato dalle tariffe previste per l'utilizzo degli impianti e per la fruizione dei servizi connessi alle attività sportive ivi svolte, tale rischio è, in alcuni casi, condiviso con l'amministrazione concedente che può versare un canone in conto gestione a fronte dell'imposizione di tariffe di favore o gratuità per l'ingresso e/o la fruizione dei servizi da parte di determinate categorie di utenti"[588].

[588] R. Cori, I. Paradisi, *op. ult. cit.*, in M. Nicolai, W. Tortorella, cit., p. 341. Per una ricostruzione storica dell'istituto si rinvia a S. M. Sambri, *Project financing. La finanza di progetto per la realizzazione delle opere pubbliche*, CEDAM, Padova, 2013, p. 5, ove l'A. descrive come "*lo strumento della Finanza di progetto sembra aver trovato la sua culla proprio in Italia allorquando, nel corso del 1299, la banca fiorentina Frescobaldi strutturò un finanziamento alla Corona inglese per consentire lo sfruttamento di una miniera di argento nelle colline di Devon. La struttura (abbastanza semplificata dati i tempi) prevedeva che a) la Fresco-baldi dava i soldi in prestito per un anno alla Corona inglese, b) per tutta la durata dell'anno la Frescobaldi controllava l'estrazione dell'argento e c) non vi era nessuna garanzia da parte della Corona inglese verso la Frescobaldi sul valore dell'argento estratto o sulla quantità minima rinvenibile. Tale rarissimo esempio, da definirlo forse un unicum - almeno in base alla letteratura a disposizione - non ci consente di poter ritenere che la tecnica sviluppatasi all'inizio del secolo scorso negli Stati Uniti fosse già esistente e diffusa nel mondo creditizio di 600 anni or sono, ancorché l'esempio riportato evidenzi come le origini e le tradizioni bancarie del nostro paese possono di certo vantare un posto rilevante nell'ambito del mondo finanziario internazionale. Già nel corso del XVII e XVIII secolo è comunque possibile rinvenire l'utilizzo di tale struttura finanziaria a favore delle Compagnie delle Indie Britanniche e Olandesi le quali ottenevano i fondi dagli investitori per poter organizzare ed effettuare i viaggi commerciali (e non) in Asia, prevedendo di ripagare il debito assunto tramite la cessione di una parte del carico di merci, secondo predeterminati criteri di partecipazione*. […] *Il project finance è stato successivamente impiegato, nel settore energetico, negli Stati Uniti d'America prima e nel Regno Unito poi, per poi trovare larga applicazione negli anni '70 ed '80 nel settore delle opere pubbliche, sempre nel Regno Unito, quale tecnica di contenimento della spesa pubblica nell'ambito della costruzione e gestione di opere pubbliche ed infrastrutture ritenute essenziali. Attraverso tale tecnica di finanziamento, codificata nello schema del PFI (Project Finance Initiative - del quale si dirà infra) e poi integratosi col PPP (Public Private Partnership), negli anni '90 è stato*

Proprio in tema di impianti sportivi, l'"*iniziativa privata è altresì incoraggiata, in questo settore, dall'introduzione di previsioni di legge ad hoc che disciplinano la realizzazione di nuovi impianti sportivi e l'ammodernamento di quelli esistenti - con particolare riferimento alla sicurezza degli impianti e degli spettatori - attraverso la semplificazione delle procedure amministrative preordinate all'approvazione dei progetti da parte delle autorità pubbliche competenti*"[589] aprendo, così, nuove strade alla relazione tra Pubblica Amministrazione e privati, incentivando innovative modalità di finanziamento quale la finanza di progetto.

3. *La finanza di progetto per realizzazione ed ammodernamento di impianti sportivi nel Decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 38.*

In tema di finanza di progetto o project financing, "[l]*a previsione dell'istituto, risalente ad un innesto operato dalla legge n. 415 del 1998 nell'archetipo normativo della legge Merloni (n. 109/1994), è stata declinata in differenti modelli nella successione dei vari Codici dei contratti pubblici*"[590].

Da ultimo, con la riforma del nuovo Codice, "*essendo stata espunta la modalità ad iniziativa pubblica, il project financing si connota per poter essere avviato solo su iniziativa degli operatori economici privati; rimane, tuttavia, la facoltà per l'amministrazione di sollecitare i privati a farsi promotori di iniziative che risultino presenti nel programma triennale delle*

---

infatti possibile realizzare, nel Regno Unito, opere pubbliche di notevole importanza mediante l'impiego di capitale privato, rimborsato utilizzando i flussi finanziari prodotti dalla gestione economica dell'opera stessa - attribuita dalla pubblica amministrazione al privato aggiudicatario dell'appalto di costruzione dell'opera stessa senza ricorso a nuovo debito pubblico".

[589] *Ibidem*.

[590] A. Clini, *op. ult. cit*., p. 113. In tema anche M. Baldi, *L'esecuzione delle concessioni e la finanza di progetto*, in *Urb. app.*, n. 4/2023, p. 414.

esigenze pubbliche di cui all'art. 175 (art. 193, comma 11). Novità rilevante, rispetto al previgente Codice, è la qualifica del soggetto proponente, vale a dire quella di 'operatore economico'; scompare dunque ogni preliminare requisito, finanziario e di volume di attività ed anche la qualifica giuridica risulta irrilevante"[591].

Finanza di progetto e princìpi legge delega n. 86/2019, la citata Riforma dello Sport, si intersecano nella disciplina dell'impiantistica sportiva delineando "*un orizzonte di soluzioni per le molteplici situazioni di criticità che, come visto, affliggono il sistema dell'impiantistica sportiva*"[592]; la loro finalità, come previsto dal d.lgs. n. 38/2021 (di seguito anche Decreto), si fonda sulla necessità di "*concentrazione, semplificazione e accelerazione delle procedure amministrative per la costruzione, ristrutturazione, gestione degli impianti sportivi*"[593], nel senso di "*garantire un appianamento della disciplina – che continua a ispirarsi alla forma di PPP contrattuale ed in particolare alla finanza di progetto - per assicurare con urgenza interventi sia di recupero del patrimonio sportivo esistente e delle strutture pubbliche inutilizzate che di realizzazione di nuovi impianti*"[594].

Si comprende bene, "*in relazione all'iniziativa di ammodernamento o realizzazione di un impianto sportivo, come – sotto il profilo del rischio - la proposta sia influenzata fortemente dalle dimensioni dell'opera, dalla sua*

[591] A. Clini, *op. ult. cit*., p. 114.
[592] A. Clini, *op. utl. cit*., p. 108, ove l'A. afferma anche come "*appaiono emblematiche, come correttamente ricordato, le recenti vicende legate al progetto dello stadio della Roma di Tor di Valle iniziato da ben nove anni e che versa ancora in una situazione di stallo; o ancora, quella dello stadio di San Siro, realizzato negli anni Venti del secolo scorso, ristrutturato in occasione del mondiale del 1990 ed ancora oggi in attesa di una scelta di ammodernamento o ricostruzione*". Cfr. V. Zambrano (a cura di), *Sport e rivoluzione digitale*, Giuffré, Milano, 2022, p. 76.
[593] Art. 7, comma 2, lett. d), l. n. 86/19.
[594] A. Clini, *op. utl. cit*., p. 108.

localizzazione, dallo sfruttamento della medesima e via dicendo; questi fattori (che evidentemente influiscono sulla scelta preliminare tra il recupero o la realizzazione di un nuovo impianto) comportano quindi ulteriori rischi specifici, correlati alla particolare tipologia dell'intervento edificatorio e del servizio da gestire, che andranno adeguatamente valutati nel riconoscimento delle numerose misure di sostegno contenute nel D.Lgs n. 38 del 2021, per individuare un proporzionato bilanciamento tra l'investimento richiesto, i contributi pubblici erogati ed i vantaggi per la collettività"[595].

La procedura contemplata all'articolo 4 del Decreto che, per ragioni di sintesi, ci si limita a richiamare nei suoi passaggi essenziali, afferma come "*la proposta di intervento può essere formulata sulla base di un 'documento di fattibilità delle alternative progettuali... corredato da un piano economico-finanziario' (comma 1). Che, sulla base di tale documento, l'Ente destinatario della proposta convoca una conferenza di servizi preliminare e, salva la possibilità di 'chiedere al proponente di procedere alle modifiche progettuali necessarie al fine di superare tempestivamente eventuali lacune o criticità della proposta', ne può dichiarare il pubblico interesse entro 60 giorni (comma 4). Successivamente, il soggetto proponente deve presentare il progetto definitivo corredandolo di una bozza di convenzione e di un PEF* [Piano economico finanziario] *asseverato affinché l'Ente destinatario della proposta possa, previa conferenza di servizi decisoria e previo recepimento nel progetto delle eventuali 'modifiche strettamente necessarie ai fini della valutazione positiva del progetto', assumere il provvedimento di approvazione (comma 7)*"[596]. L'articolo 4,

[595] A. Clini, *op. utl. cit*., p. 113.
[596] L. Bolognini, *Il D.lgs 38/2021 e la gestione degli impianti sportivi*, in G. Martinelli, M. Rogolino (a cura di), *La Riforma dello sport: contributi di diritto ed economia dello sport*, Euroconference, Trento, 2023, p. 198.

inoltre, "*prevede termini piuttosto serrati per l'iter procedurale e specifici rimedi per il caso in cui tali termini non fossero rispettati da parte dell'Ente pubblico destinatario della proposta. Il comma 8, con una precisazione forse pleonastica ma sempre orientata a promuovere le iniziative, chiarisce che, nel caso in cui le conferenze di servizi non dessero luogo ad una valutazione favorevole del progetto, il soggetto proponente potrà presentare una proposta modificata, per tenere conto delle osservazioni espresse nell'ambito di tali conferenze*"[597] mentre "*il comma 11 regolamenta le ultime fasi della procedura per il caso in cui l'intervento proposto riguardi un impianto sportivo pubblico: 'il progetto definitivo approvato è posto a base di procedura di affidamento... da concludersi comunque entro 120 giorni dalla sua approvazione', con la precisazione che a tale gara 'è invitato anche il soggetto proponente' il quale 'nell'ipotesi in cui non risulti aggiudicatario, può esercitare il diritto di prelazione entro 15 giorni dall'aggiudicazione definitiva'*"[598]. Infine, "*il fatto che, nella scelta se ricorrere a una iniziativa di finanza di progetto 'tradizionale' ovvero alla proposta ex articolo 4, D. Lgs. 38, la preferenza potrebbe ricadere su questa seconda ipotesi che dà spazio a maggiori opportunità, che impone tempi procedurali più serrati e, inoltre, che consente di dare inizio alla procedura sulla base di elaborati che richiedono un minore impegno in modo da non rendersi necessario un grosso investimento prima di capire se ci sono i presupposti affinché l'iniziativa stessa possa effettivamente avere un seguito*"[599].

La procedura, "*a differenza di quanto previsto per le tre fasi di valutazione, di approvazione del progetto e di indizione della gara indicate nel D.Lgs n. 38/2021, viene ad articolarsi in due*

[597] *Ibidem*.
[598] *Ibidem*.
[599] *Ibidem*.

sub-procedimenti che, pur mantenendo una struttura autonoma, sono legati evidentemente da un nesso funzionale per l'aggiudicazione dell'opera"[600].

La prima, dunque, inerente "*la verifica dell'ammissibilità della proposta, dei requisiti del promotore e di tutti gli elementi a corredo di quest'ultima per valutare la corrispondenza di un interesse pubblico al progetto presentato*"[601].

Si tratta di una fase caratterizzata da un'ampia discrezionalità in capo all'amministrazione[602], sia nella scelta del promotore sia nella valutazione del progetto. Con riferimento alla selezione del promotore, la giurisprudenza ha più volte precisato che non si è di fronte a "*un modulo di confronto concorrenziale sottoposto al principio delle procedure di evidenza pubblica, quanto piuttosto* [a] *uno strumento tramite il quale l'amministrazione definisce, di concerto con il privato, un obiettivo di interesse pubblico da realizzare*"[603], permanendo, in ogni caso, in capo all'amministrazione la facoltà di non procedere con la successiva fase di gara[604].

L'iniziativa deve essere corredata da una serie di documenti da allegare alla proposta, tra cui un progetto di fattibilità, una bozza di convenzione e un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito o società di servizi da quest'ultimo

---

[600] A. Clini, *op. ult. cit*., p. 114.
[601] *Ibidem*.
[602] A. Clini, *op. ult. cit*., p. 115.
[603] *Ibidem*.
[604] Cons. St., V, ord. 7 giugno 2023, n. 5615, e Cons. St., III, 19 settembre 2022, n. 8072, ove i giudici richiamano la finanza di progetto ad iniziativa e specificano "*la prima fase pre-procedimentale, funzionale alla fattibilità di una data opera ed incentrata sull'interesse pubblico in relazione a tale opera, è fase ad elevata discrezionalità non sindacabile nel merito, a fronte della quale il privato promotore vanta mere aspettative di fatto, accollandosi il rischio che la proposta non vada a buon fine. Ne consegue che in tale fase alcun ragionevole affidamento può ritenersi ingenerato in capo al proponente, dovendosi ritenere che dalla proposta formulata non può che originare un'unica mera aspettativa, inidonea a dar luogo ad una responsabilità contrattuale, in assenza di un comportamento dell'amministrazione contrario ai principi di buona fede intesa in senso oggettivo*".

costituite e autorizzate o da una società di revisione — documentazione, in parte, coincidente con quella richiesta nell'ambito sportivo[605].

In particolare, "*elemento dirimente dell'operazione è l'equilibrio economico-finanziario della gestione. In tal senso, per usare una metafora, possiamo dire che l'equilibrio è posto a guardia del rischio*"[606].

L'importanza di detto elemento era ben esplicitata dalla precedente normativa che affermavo come dovesse sempre esservi "*la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. Per convenienza economica si intende 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*'[607], divenendo "'*il presupposto per la corretta allocazione dei rischi*" e perché "*al verificarsi di fatti che incidano su detto equilibrio, l'attività di revisione del piano deve garantire, oltre la permanenza dei rischi in capo al concessionario, le condizioni che rendono possibile detto equilibrio*"[608].

Anche per la giurisprudenza amministrativa[609] il piano economico finanziario ricopre la massima importanza, "*sino a qualificare l'attività di valutazione sulla effettiva e concreta*

[605] A. Clini, *op. ult. cit*., p. 115.
[606] G. F. Cartei*, Piano economico finanziario e sostenibilità dell'offerta nella disciplina del contratto di concessione*, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 8-9/2022, p. 1932.
[607] Art. 3, primo comma, lett. fff), del D. lgs. n. 50/2016.
[608] G. F. Cartei*, op. ult. cit.*, p. 1932.
[609] *Ibidem*. Cfr. Cons. di Stato, Sez. V, 23 marzo 2009, n. 1741.

redditività dell'operazione quale attività di interesse pubblico"[610].

In altre parole, il piano economico finanziario, è` "*volto a dimostrare la concreta capacità del concorrente di correttamente eseguire la prestazione per l'intero arco temporale prescelto attraverso la responsabile prospettazione di un equilibrio economico finanziario di investimenti e connessa gestione, nonché il rendimento per l'intero periodo: il che consente all'amministrazione concedente di valutare l'adeguatezza dell'offerta e l'effettiva realizzabilità dell'oggetto della concessione stessa*"[611].

Così, "*il carattere della pubblica utilità si estende all'intero intervento inclusi, laddove previsti, gli immobili complementari o funzionali, per rafforzare e garantire la loro costruzione e, quindi, il raggiungimento economicofinanziario dell'impianto sportivo*"[612].

Rispetto al passato, non è più prevista la presentazione di autodichiarazioni attestanti il possesso dei requisiti soggettivi, né sono riproposti i filtri di natura economica precedentemente richiesti per l'ammissione della proposta, quali la cauzione pari al 2% del costo delle opere e l'impegno a prestare una garanzia non superiore al 2,5% del valore dell'investimento in caso di indizione della gara[613].

È stato, inoltre, eliminato ogni riferimento al programma triennale contenuto nel previgente Codice, con la conseguenza che, nel regime attuale, gli operatori economici sono liberi di presentare proposte sia relative a iniziative non incluse negli strumenti di programmazione, sia riguardanti iniziative già

[610] In tema, si rinvia a Cons. di Stato, IV, 16 giugno 2008, n. 2979 e Cons. di Stato, Sez. V, 15 settembre 2009, n. 5503.
[611] G. F. Cartei*, op. ult. cit.*, p. 1932.
[612] A. Clini, *op. ult. cit*., p. 157.
[613] L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico-privato: le concessioni e la finanza di progetto*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 3/2023, p. 371.

contemplate, proponendo differenti modalità di realizzazione[614]. In quest'ultima ipotesi, è evidente che la presenza di un intervento conforme a operazioni già inserite negli strumenti di programmazione possa incidere sui margini di discrezionalità amministrativa[615], in particolare per quanto attiene alla valutazione positiva della sussistenza di un interesse pubblico alla realizzazione dell'opera[616].

La valutazione della fattibilità tecnica ed economica della proposta deve comunque avvenire in contraddittorio con il soggetto proponente e, nel caso di più proposte, attraverso un'analisi comparativa dei diversi progetti, finalizzata al rilascio della dichiarazione di fattibilità e all'approvazione del progetto selezionato (art. 193, commi 1 e 2)[617].

In tale contesto, un ruolo centrale è indubbiamente rivestito dal contenuto del piano economico-finanziario, in quanto strumento essenziale per la corretta allocazione del rischio. Nella disciplina relativa all'impiantistica sportiva, tale piano assume particolare complessità, in considerazione della natura dell'intervento e delle possibili forme di contribuzione pubblica, diretta o indiretta, che — come si vedrà — trovano un limite esterno nell'esigenza di evitare la sterilizzazione dell'assunzione del rischio, e un limite interno nella necessità di garantire la sostenibilità, anche gestionale, del progetto proposto[618].

---

[614] Cfr. Relazione di accompagnamento al Codice, ove si afferma come sia "*il medesimo contratto di concessione che può essere finanziato, sia in 'corporate financing', sia in 'project financing'; Cons. Stato, Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici*" III, Relazione agli articoli e agli allegati, 7 dicembre 2022, p. 203.

[615] A. Clini, *op. ult. cit*., p. 117.

[616] *Ibidem*.

[617] M. Baldi, *op. ult. cit.*, p. 416.

[618] A. Clini, *op. ult. cit*., p. 117.

Infine, sempre con riferimento al procedimento di gara è opportuno dare riscontro del "*dibattito insorto sulla portata del diritto di prelazione in capo all'operatore proponente. La sua previsione è stata intesa come ostacolo alla partecipazione di operatori terzi alla fase di gara, tanto che Anac ha denunciato l'esistenza*"[619] di "*una sostanziale posizione di monopolio del promotore*"[620]. Secondo la citata Relazione al Codice, sarebbe stato possibile prevedere che l'ente concedente, in sede di bando, potesse optare, in alternativa al diritto di prelazione, per l'attribuzione al promotore di un punteggio premiale[621]. Tale soluzione, tuttavia, non è stata accolta nel testo definitivo del Codice, per cui la normativa vigente non presenta soluzioni di continuità con quanto previsto dal previgente Codice dei contratti pubblici[622].

4. *D.lgs. n. 38/2021 e nuovo Codice dei contratti pubblici: un framework normativo orientato al risultato*.

Il d.lgs. n. 38/2021 si colloca in un più complesso disegno di riforma dell'ordinamento sportivo con lo specifico obiettivo di dettare una disciplina organica "*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*

[619] *Ibidem*.
[620] Comunicato del Presidente ANAC del 12 gennaio 2022. *Cuntra*, in dottrina, L. Lorenzoni, *L'esercizio del diritto di prelazione da parte del promotore nella finanza di progetto*, in *Giur. dir. amm*., n. 2/2024, p. 259.
[621] A. Giovannini, *Il partenariato pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici. Prime impressioni*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 1/2023, p. 13, ove l'A. specifica come la "*Commissione, per ovviare a tale effetto, aveva inserito, quale alternativa al diritto di prelazione, la possibilità di riconoscere al promotore un punteggio premiale (c.d. sistema alla cilena), da riferirsi anche al valore innovativo del progetto stesso, nella consapevolezza che nessuna opzione è comunque priva di difetti, atteso che anche questa, pur incentivando la partecipazione e la qualità progettuale, comporterebbe inevitabilmente un generale aumento dei costi (cfr. pag. 231-232 della relazione)*".
[622] A. Clini, *op. ult. cit*., p. 117.

ammodernamento o costruzione di impianti sportivi"[623], assumendo l'onere di rappresentare un framework normativo per la "*costruzione, ristrutturazione, gestione e sicurezza degli impianti sportivi, compresi quelli scolastici*" [624](art. 1).

Il proposito "*di avviare una programmazione costante concernente il rinnovo degli impianti sportivi ha quindi trovato un quadro normativo che in parte riunisce le precedenti disposizioni (nel frattempo abrogate dal Decreto) ed in parte innova e precisa ulteriormente la disciplina, fornendo un assetto organico di regolazione principalmente su (i) nuove misure di contenimento dei termini (rispetto alla previgente disciplina) per le varie fasi di autorizzazione degli interventi di ammodernamento o costruzione degli impianti sportivi, (ii) forme semplificate delle modalità di svolgimento della Conferenza di servizi (iii) incentivi per assicurare la sostenibilità sul piano economico-finanziario le iniziative di investitori privati*"[625].

Come illustrato, la sintesi ottenuta conduce a una disciplina caratterizzata da numerosi tratti di specialità, pur mantenendo, tra l'altro, significativi collegamenti — talvolta esplicitamente richiamati — con il Codice dei contratti, in particolare con il Titolo IV in materia di finanza di progetto (artt. 193 e ss.)[626], grazie al ruolo centrale di un operatore economico già nella fase di progettazione.

Con riferimento a quest'ultimo, è stata avanzata una ricostruzione, come precedentemente evidenziato, concernente il contenuto dell'interesse pubblico e la gerarchizzazione delle

[623] Come da epigrafe del Decreto.
[624] In dottrina, si rinvia a G. L. Pietrantonio, *Il project financing pubblico quale strumento metodologico per l'edificazione di nuovi impianti calcistici? Profili, scenari e prospettive*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2021.
[625] A. Clini, *op. ult. cit*., p. 118.
[626] Cfr. anche A. Barone, *Programmazione e progettazione nel codice dei contratti pubblici*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018.

sue dimensioni rilevanti, realizzata mediante un'interpretazione di tipo dogmatico[627].

La lettura proposta dei princìpi ispiratori del Codice evidenzia un criterio di bilanciamento, ulteriore rispetto alla regola generale della ragionevolezza, che individua, attraverso la posizione apicale del principio di risultato, gli elementi orientativi per le attività relative alle fasi di preparazione, selezione del contraente ed esecuzione del contratto[628].

Da tale impostazione deriva l'individuazione del nucleo di interesse pubblico che caratterizza l'attività selettiva e valutativa, nonché lo scopo della formalizzazione negoziale dell'intervento, riconducibile all'interesse realizzativo dell'amministrazione[629].

È così ipotizzabile un diretto collegamento con le finalità espresse dal Decreto, laddove il risultato finale, articolato nella realizzazione di un nuovo impianto o nell'ammodernamento di uno esistente, unitamente alla gestione di un servizio efficiente ed economicamente sostenibile, assume una posizione apicale e prioritaria rispetto agli altri principi e obiettivi previsti, nonché rispetto alle discipline che intersecano il settore dell'edilizia sportiva.

Così, per quanto il d.lgs. n. 38 "*sia precedente al Codice e non menzioni espressamente il principio di risultato, non si fatica a cogliere come la ratio della disciplina converga verso quest'ultimo punto di orientamento, in quanto rappresenta la sintesi legislativa del soddisfacimento dei bisogni primari legati*"[630] al "*valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico della pratica sportiva*"[631]: "*ogni attività di*

[627] L. R. Perfetti, *Articolo 1*, in L. R. Perfetti (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, Giuffré, Milano, 2023, p. 6.
[628] L. R. Perfetti, *Articolo 1*, *op. ult. cit*., p. 7.
[629] L. R. Perfetti, *Articolo 1*, *op. ult. cit*., p. 9.
[630] A. Clini, *op. ult. cit*., p. 119.
[631] Come riportato al novellato Art. 33 Cost.

valutazione del progetto, di approvazione e di esecuzione negoziale manifesta una chiara convergenza verso lo scopo predominate di pubblico interesse 'reificato' nella realizzazione dell'intervento edilizio sportivo"[632] che è visto come mezzo per apportare benefici all'intera comunità.

Tuttavia, sussistono specifiche criticità che possono porsi quali fattori condizionanti la fattibilità dell'utilizzo del PPP nella gestione degli impianti sportivi[633].

Considerato che, come già rappresentato, in Italia la stragrande maggioranza degli impianti rientra nel patrimonio pubblico, in specie degli enti locali, e che, molto spesso, detti enti, in particolare se di piccole o piccolissime dimensioni, come sono moltissimi Comuni italiani, non dispongono delle competenze gestionali necessarie, diventa prioritario agire sulla formazione del personale dedicato affinché vengano implementati progetti in partenariato che consentano una suddivisione dei rischi principali tra l'amministrazione ed il privato così da rendere l'operazione attraente per l'operatore economico ed implementare un modello di business sostenibile nel medio-lungo termine.

Proprio ai fini dell'attrattività dei progetti, richiamando quanto già esposto circa il carattere di opere "tiepide" che connota gli impianti sportivi, soprattutto se collocati in territori periferici, al soggetto pubblico è richiesto un duplice investimento: quello relativo alla formazione interna, necessaria per acquisire competenze specifiche di ordine tecnico, giuridico ed economico-finanziario, ma anche quello costituito dal

[632] A. Clini, *op. ult. cit*., p. 120.

[633] In tema, il rinvio è al *Manuale Operativo a supporto dell'utilizzo del PPP nella realizzazione e gestione di impianti sportivi*, p. 71, realizzato su iniziativa della Cassa Depositi e Prestiti (CDP) e del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) nel dicembre 2023.

contributo da destinare ad innalzare il tasso di rendimento dell'investimento, così da renderlo appetibile per i privati[634].

Assume, dunque, un rilievo fondamentale la capacità di programmazione del soggetto pubblico, come attestato pure dall'art. 175 del Nuovo Codice dei contratti che la individua come la prima e ottimale tra le buone prassi da seguire.

Per compensare i vincoli derivanti dalla specificità della destinazione degli impianti, che rende le strutture difficilmente convertibili ad altri usi in caso di insuccesso dell'attività sportiva, si dovrebbero valorizzare le soluzioni che mirano a nuove forme di aggregazione e di concessione per raggiungere la sostenibilità finanziaria delle iniziative attraverso l'abbinamento con finalità sociali e/o di rigenerazione urbana, quali, a puro titolo esemplificativo, i citati casi di stadi calcistici che hanno assunto un ruolo di rilievo nei processi di rigenerazione urbana.

Ulteriore aspetto problematico è dato dalla circostanza che spesso le banche non riescono ad inquadrare il profilo di credito dei gestori degli impianti all'interno dei canoni standard utilizzati in quanto, solitamente, si tratta di soggetti scarsamente patrimonializzati e con risultati economici in pareggio (come le ASD e le SSD)[635].

La complessità che consegue dalla pluralità di soggetti coinvolti e dalla diversità della loro natura giuridica (pubblica e privata, profit e non profit) impone la costruzione di una solida governance di progetto che consenta di gestire i rapporti tra i vari stakeholder e che rafforzi la fiducia nei confronti dello strumento per la cui efficace applicazione potrebbe essere opportuno valutare anche l'ulteriore declinazione settoriale delle norme generali, differenziando i passaggi procedurali che

[634] *Ibidem*.

[635] *Manuale Operativo a supporto dell'utilizzo del PPP nella realizzazione e gestione di impianti sportivi*, p. 72.

risultano adeguati per infrastrutture di dimensioni medio-grandi ma che rischiano di essere eccessivamente onerosi per infrastrutture sportive di dimensioni contenute[636].

5. *La finanza di progetto: uno strumento ancora sottovalutato tra nuove opportunità e l'occasione offerta dal D.lgs. n. 38/2021 per coinvolgere il settore dello sport dilettantistico*.

La lett. a) del comma 5 dell'art. 4 del d.lgs. n. 38 rappresenta, ad avviso di chi scrive, un importante novità. Poiché, secondo detta disposizione, le parti, nel determinare il canone o il prezzo eventualmente dovuto per la cessione dei diritti, per il trasferimento della proprietà o per la definizione delle altre condizioni contrattuali, devono tener conto anche dell'eventuale concessione di contributi pubblici o di altre forme di sostegno pubblico, "*dei costi e dei benefici dell'intervento per l'associazione o società sportiva, per la comunità territoriale di riferimento anche in termini di crescita economica, integrazione sociale e riqualificazione urbanistica, nonché di efficienza energetica*". Inoltre, la stessa disposizione indica che i "*benefici dell'opera di riqualificazione o rigenerazione comprendono anche voci non suscettibili di immediata valutazione economico-patrimoniale, quali ad esempio, i vantaggi sociali diretti e sociali indiretti derivanti dall'ospitare l'impianto sportivo utilizzato dall'associazione o società sportiva e l'importanza del radicamento dell'associazione o della società sportiva presso la comunità locale*"[637].

Dunque, è d'uopo sottolineare che il documento di fattibilità delle alternative progettuali presentate può comprendere, al fine di garantire l'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa o di valorizzare il territorio sotto i profili sociale, occupazionale,

[636] *Ibidem*.
[637] Art. 4, comma 5, lett. a) del d.lgs. n. 38/2021.

economico, ambientale ed energetico, la realizzazione di edifici con destinazioni d'uso diverse da quella sportiva, a condizione che essi siano funzionali o complementari al finanziamento o alla fruibilità dell'impianto. Restano tuttavia esclusi nuovi complessi di edilizia residenziale. Questi immobili devono collocarsi all'interno del territorio urbanizzato comunale, in aree contigue rispetto all'intervento di costruzione o ristrutturazione dell'impianto sportivo.

Il documento può inoltre prevedere il pieno utilizzo, a fini commerciali, turistici, educativi e ricreativi, di tutte le aree di pertinenza dell'impianto durante l'intera settimana. Nel caso in cui l'intervento riguardi un impianto preesistente da dismettere, il documento può contemplare anche la sua demolizione e la successiva ricostruzione, eventualmente con volumetria e sagoma differenti[638].

Al fine di "*assicurare il raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa, nonché al fine di assicurare adeguati livelli di bancabilità e l'eventuale coinvolgimento degli operatori bancari e finanziari pubblici e privati, il documento di fattibilità può altresì contemplare il riconoscimento di un prezzo, il rilascio di garanzie, misure di sostegno da parte del comune o di altre amministrazioni o enti pubblici, la cessione del diritto di superficie o del diritto di usufrutto su di essi, ovvero la cessione del diritto di superficie o del diritto di usufrutto di altri immobili di proprietà della pubblica amministrazione, nonché il trasferimento della proprietà degli stessi all'associazione o alla società sportiva dilettantistica o professionistica utilizzatrice dell'impianto in via prevalente, nel rispetto delle previsioni del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio)*"[639].

[638] R. Cori, I. Paradisi, *op. ult. cit*., p. 343.
[639] *Ibidem*.

Attraverso tali previsioni, il legislatore "*se da un lato ha inteso facilitare l'iniziativa privata rispetto a questo settore infrastrutturale, prefigurando vari strumenti per garantire la sostenibilità economico-finanziaria dei progetti, dall'altro ha indicato anche le finalità che tali progetti devono perseguire solto il profilo della* [s]*ostenibilità sociale ed ambientale con ciò salvaguardando e promuovendo anche un nuovo e doveroso approccio nella valutazione dei progetti*"[640].

In altre parole, gli elementi di novità introdotti dal d.lgs n. 38/2021 "*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*"[641].

Così da oltrepassare "*i 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*"[642].

Infine, nonostante l'istituto in esame sia risultato finora poco utilizzato dalle Pubblica Amministrazione, il PPP ha, in linea teorica, tutte le caratteristiche necessarie per divenire "*uno strumento fondamentale per l'attuazione del PNRR, mediante le procedure ad iniziativa privata, ove la realizzazione degli*

[640] R. Cori, I. Paradisi, *op. ult. cit*., p. 344.
[641] A. Santuari, *Gli enti sportivi dilettantistici (ESD) e i rapporti giuridici di collaborazione con gli enti pubblici alla luce del codice del terzo settore e della riforma dello sport*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2021, p. 11.
[642] A. Santuari, *op. ult. cit*., p. 12. In tema di Valutazione d'impatto sociale, per tutti, seppur risalente nel tempo, S. Zamagni, S. Rago, P. Venturi, *Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali*, in *Impresa sociale*, n. 12/2018.

interventi previsti dal Piano in partnership con soggetti privati [potrebbe rappresentare] *l'occasione di attrazione non solo di risorse, ma anche di competenze che vadano a migliorare ed efficientare l'azione della pubblica amministrazione interessata*"[643].

Proprio, nelle forme del project financing, istituto "*finalizzato alla cooperazione tra i poteri pubblici e i privati allo scopo di finanziare, costruire e gestire infrastrutture o fornire servizi di interesse pubblico, facendo in modo che la Pubblica amministrazione possa così usufruire del finanziamento e dell'expertise dei soggetti privati*"[644].

In altri termini, la "*promozione e il corretto utilizzo del project financing, quale particolare operazione di finanziamento di progetti diretti alla realizzazione e gestione di opere infrastrutturali ovvero alla fornitura di servizi nell'interesse pubblico della collettività, costituisce oggi un tema centrale per la crescita economica e la realizzazione delle infrastrutture in Italia*"[645].

Dunque, proprio la "*consapevolezza della rilevanza dell'utilizzo degli strumenti del partenariato pubblico-privato come scelta obbligata per lo sviluppo dell'economia italiana deriva dalla considerazione del ruolo centrale svolto dai lavori pubblici nella crescita economica, sia per l'effetto positivo indotto dalla presenza di infrastrutture efficienti, sia sotto il profilo dell'incidenza diretta sul PIL e sull'occupazione delle attività connesse con la realizzazione di grandi opere*

[643] D. Siclari, *Il ruolo del partenariato pubblico-privato alla luce del PNRR*, in *Dialoghi di Diritto dell'Economia*, n. 1/2022, p. 1.
[644] D. Siclari, *op. ult. cit*., p. 2. Così anche U. Draetta (a cura di), *Il project financing. Caratteristiche e modelli contrattuali*, Giuffrè, Milano, 1997 e A. Tullio, *La finanza di progetto: profili civilistici*, Giuffrè, Milano, 2003.
[645] *Ibidem*.

infrastrutturali"[646]. Attenta dottrina ha affermato[647] come il "*crescente interesse per lo sviluppo della dotazione infrastrutturale globale trovi le proprie ragioni nella convergenza di cinque importanti fattori: (i) l'arretratezza di talune infrastrutture operanti nelle economie più sviluppate; (ii) il ruolo centrale che gli investimenti in infrastrutture possono giocare per la crescita dei Paesi emergenti; (iii) il ricorso agli investimenti infrastrutturali quale leva per sostenere la crescita economica dell'Unione Europea (es. Piano Juncker); (iv) l'appetito degli investitori istituzionali per i rendimenti offerti da forme di impiego a lungo termine caratterizzate dalla stabilità dei flussi cedolari; (v) le condizioni di rigore ed austerità imposte alla fiscalità pubblica di gran parte dei Paesi più economicamente sviluppati, che limitano il ruolo dei Governi quali finanziatori di nuovi investimenti infrastrutturali mediante l'aumento della spesa pubblica*"[648]. Dall'analisi condotta emerge che "*nel mercato europeo, laddove attualmente si applicano i più stringenti vincoli di bilancio al ricorso a risorse pubbliche per il finanziamento di nuove infrastrutture, consta ben il 41 per cento della domanda globale per nuove opere*"[649]; ciò implica l'opportunità di valorizzare sempre più la sinergia tra pubblico e privato anche nello specifico ambito del risanamento delle strutture sportive esistenti e dell'edificazione di nuove per incrementare il livello di benessere generale.

---

[646] F. Baldi, G. Di Giorgio, F. Nucci, *Più Stato o più mercato? Un'analisi empirica della struttura finanziaria delle operazioni di project financing*, in *L'industria*, n. 4/2017, p. 460.
[647] D. Siclari, *op. ult. cit*., p. 3.
[648] *Ibidem*.
[649] *Ibidem*. Cfr. anche M. Ferrari, A. Giovannini, M. Pompei, *The Challenge of Infrastructure Financing*, in *Oxford Review of Economic Policy*, n. 3/2016, p. 446. In tema di mercato europeo, invece, il rinvio è a E. Rossi, R. Stepic, *Infrastructure Project Finance and Project Bonds in Europe*, New York, Palgrave MacMillan, 2015.

CAPITOLO VI

IL RUOLO DEGLI ENTI SPORTIVI DILETTANTISTICI NELLA GESTIONE DEGLI IMPIANTI SPORTIVI.

1. *La qualifica di "operatore economico" come requisito per la partecipazione alle gare.* 2. *La gestione degli impianti sportivi e le modalità di selezione del gestore: dalla l. n. 86/2019 all'art. 5 del d.lgs. n. 38/2021.* 3. *Le difficoltà interpretative per l'affidamento diretto degli impianti sportivi*. 4. *Concorrenza e sussidiarietà nella gestione degli impianti sportivi: una lettura tra diritto ed equilibri sociali*.

1. *La qualifica di "operatore economico" come requisito per la partecipazione alle gare pubbliche.*

La qualificazione giuridica del soggetto partecipante alle procedure di gara pubbliche riveste un ruolo essenziale nell'analisi condotta ai fini del presente studio.

Per quanto qui d'interesse, si richiama, in particolare, quale elemento centrale da esaminare, la qualifica di "operatore economico" che deve essere posseduta come requisito fondamentale per la partecipazione di un soggetto giuridico alle procedure di gara pubbliche[650] e che richiede specifica attenzione nonché l'analisi della cosiddetta "nozione sostanziale di impresa" e delle sue ricadute sul piano giuridico, soprattutto alla luce del percorso di elaborazione dottrinale sviluppatosi, sin dal 1942, all'interno del diritto civile[651].

---

[650] Cfr. Corte di giustizia europea, III sezione, sentenza del 29 novembre 2007 (Causa C-119/06), identificabile come vero e proprio *leading case* in materia e, da ultimo, la sentenza 11 giugno 2020, C-219/19. In tema, per la giurisprudenza nazionale, il rinvio è a Consiglio di Stato, 26 agosto 2010, n. 5926; Tar Campania, Napoli, sez. V, n. 01184/2015; Consiglio di Stato, 27 luglio 2015, n. 3685; Consiglio di Stato, sez. III, 15 gennaio 2016, n. 116.

[651] In tema, in dottrina, si rinvia a M. Perrino, *Adeguatezza "organizzativa", "amministrativa" e "contabile" e doveri dell'"imprenditore". Declinazioni dell'adeguatezza come "dovere"*, in *Rivista di diritto societario*, n. 1/2025; F. Pacileo, *Doveri del debitore-imprenditore nel codice della crisi. Appunti*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle*

Tale percorso si è contraddistinto per un costante sforzo definitorio da parte dei civilisti, profondamente influenzato dalla centralità che la normativa sull'impresa occupa all'interno di un intero libro del codice civile[652].

L'art. 2082 c.c. definisce imprenditore "*chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi*". Così, è possibile affermare come, per il legislatore italiano, l'art. 2082 c.c. "*doveva rappresentare il fulcro, il punto di riferimento della disciplina delle attività economiche che ora trovano la loro regolazione come 'attività' (e non come semplice sommatoria di atti negoziali) di impresa*"[653] e, per quanto "*utilizzata per la comprensione del fenomeno economico (e, probabilmente, concepita dagli stessi giuristi che lavorarono al codice più come fenomeno economico che come 'forma giuridica'), il concetto*

---

obbligazioni, n. 4/2024; L. Vairo, *Spunti sul rapporto tra l'imprenditore in crisi e i professionisti ausiliari [Nota a sentenza: Trib. Benevento, sez. II, 28 giugno 2023]*, in Il Foro napoletano, n. 1/2024; G. Anello, *Lo stran(ier)o imprenditore. Per una lettura interculturale dell'art. 2082 del codice civile italiano*, in *Calumet*, n. 10/2020; M. Bianca, *Allerta e dintorni: l'adozione delle misure idonee alla tempestiva rilevazione della crisi da parte dell'imprenditore individuale*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, n. 1/2020; R. Weigmann, *L'impresa nel codice civile del 1942* e P. Montalenti, *Dall'impresa all'attività economica: verso una nuova sistematica?*, entrambi in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2014; F. Marone, *Società degli enti locali e articolo 41 della Costituzione: il comune è un imprenditore?* In *Munus*, n. 1/2011; M. Fabiani, *In tema di nozione di piccolo imprenditore*, in *Il Foro italiano*, n. 3/2003; P. Spada, *Imprenditore e impresa artigiana tra codice civile e legislazione speciale*, in *Giurisprudenza commerciale*, n. 4-5/1987.

[652] In tema, si ricorda come la dottrina giusprivatistica abbia rimarcato le relative differenze disciplinari della nozione d'impresa. Per tutti, G. F. Campobasso, *Diritto commerciale*, vol. I, *Diritto dell'impresa*, UTET, Torino, 2007, p. 25, ove si specifica come i "*requisiti posti dall'art. 2082 sono i requisiti rilevanti ai fini della nozione civilistica di imprenditore: ai fini dell'applicazione delle norme di diritto privato che fanno riferimento all'impresa e all'imprenditore* [...] *Non deve perciò sorprendere se le nozioni di impresa elaborate in altri settori del diritto non coincidono puntualmente - per eccesso o per difetto - con quella fissata dall'art. 2082 c.c. Non esiste la nozione di impresa. Esistono in diritto le nozioni di impresa (civilistica, tributaria, comunitaria) dettate in funzione degli specifici aspetti normativi regolati*".

[653] E. Picozza, V. Ricciuto, *Diritto dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 311.

giuridico di impresa è stato gradualmente avulso dalla realtà economica e irrigidito nei suoi contorni, perché parso presto esclusivamente funzionale all'individuazione dei presupposti di applicazione di una determinata disciplina, quella dedicata all'impresa, appunto"[654].

Attenta dottrina ha, allora, osservato che uno è: "*individuare funzioni e moventi tipici dell'imprenditore (compito dell'economista). Altro è fissare i requisiti minimi necessari e sufficienti che devono ricorrere perché un dato soggetto sia esposto ad una data disciplina*"[655].

Ciò detto, si può riportare come la "*definizione di impresa (o, meglio, di imprenditore) dell'art. 2082 contiene l'elencazione degli elementi minimi, necessari per individuare ogni attività d'impresa, descrivendo soggetto ed attività con esclusivo riguardo a caratteri strutturali o 'qualitativi' dell'attività*". Per essere impresa, per il legislatore italiano, quindi, "*l'attività deve avere determinate qualità tra cui, in particolare: uno specifico scopo (la produzione o scambio di beni o servizi); l'economicità (generalmente intesa come svolgimento secondo il c.d. 'metodo economico' vale a dire con la tendenziale ricerca almeno della copertura dei costi con i ricavi); l'organizzazione, vale a dire l'impiego coordinato, ed in proporzione variabile, di fattori produttivi come lavoro e capitale*"[656].

Il collegamento della nozione di impresa di cui all'art. 2082 c.c. con detti requisiti strutturali fa sì che l'attività di impresa sia tale perché avente determinate "qualità", a prescindere dal contesto nel quale essa viene esercitata.

Diversamente, invece, l'"*ordinamento comunitario mostra di concepire l'impresa essenzialmente come soggetto giuridico e, in particolare, come soggetto di quel mercato che esso provvede*

[654] *Ibidem*.
[655] G. F. Campobasso, *Diritto commerciale*, cit., p. 24.
[656] E. Picozza, V. Ricciuto, *op. ult. cit*., p. 312.

a regolamentare e non già, sul piano formale, come un'attività o un'organizzazione di mezzi strumentali alla produzione di beni o di servizi"[657].

In tal modo, la nozione di impresa, a livello europeo, viene "*in considerazione solo e semplicemente come attività economica (e non è un caso, infatti che la Corte di Giustizia ritenga che uno stesso soggetto possa esercitare attività di impresa e attività non imprenditoriale, sottoposte, ognuna, alla propria disciplina)*"[658].

Conseguentemente, nelle sue "*sentenze, la giurisprudenza comunitaria mostra di concepire l'impresa come 'attività economica'. Il senso di questa locuzione evanescente viene meglio precisato laddove si definisce attività economica, contemporaneamente: - in negativo, quella che non rientra nelle funzioni ascrivibili a 'prerogative' dello Stato; - e, in positivo, quella volta ad offrire beni e servizi nel mercato*"[659].

Nella ricostruzione eurounitaria della definizione possiamo, quindi, delineare i punti cardinali che identificano l'impresa "*e che sono corollari logici del fatto che il diritto comunitario assume una nozione sostanziale di impresa*"[660].

In tal modo, "*il fatto che, in un dato ordinamento nazionale, una determinata attività sia disciplinata come funzione pubblica in virtù di una normativa pubblicistica, non è decisivo per negarne il carattere imprenditoriale*"[661].

Per la giurisprudenza comunitaria[662], quindi, "*il concetto di attività economica,* […] *è strettamente legato a quello di*

---

[657] S. Mazzamuto, C. Catronovo, *Manuale di Diritto Privato europeo*, Giuffré, Milano, vol. III, 2007, p. 7.
[658] E. Picozza, V. Ricciuto, *op. ult. cit*., p. 316.
[659] *Ibidem*.
[660] *Ibidem.*
[661] *Ibidem.*
[662] Recentemente, si rinvia alla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (C-838/23), depositata il 13 febbraio 2025, ove, al Punto 16, si conferma come "*il termine 'impresa' ricomprende qualsiasi entità che*

concorrenzialità (o mercato) [, ovvero si può affermare che] *l'offerta di beni o servizi è attività economica, e quindi impresa, se è ipotizzabile che essa venga svolta da una pluralità di operatori economici indipendenti e che agiscono in virtù di un'autonoma iniziativa economica*"[663].

Dunque, ciò che conta è l'oggetto dell'attività, che deve consistere nell'offerta di prestazioni di servizi che trovano riscontro nel mercato.

Negli ultimi decenni, il settore delle organizzazioni prive di scopo di lucro ha conosciuto un processo di profonda evoluzione, parallelamente ai mutamenti intervenuti nei sistemi di welfare europei. La crescente attribuzione a tali enti del ruolo di produttori e gestori di servizi sociali e socio-sanitari ha determinato un progressivo ripensamento della loro configurazione giuridica, nonché la ricerca di soluzioni normative idonee a coniugare l'efficienza economica con la finalità solidaristica[664].

---

eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento"

[663] E. Picozza, V. Ricciuto, *op. ult. cit*., p. 318. Ove gli AA. specificano come nei casi in cui "*questa situazione di astratta e potenziale concorrenzialità non è possibile - perché l'attività è svolta in modo tale che non sono concepibili plurime iniziative economiche (ad es. perché le prestazioni offerte non avrebbero sbocco di clientela se non obbligando i potenziali clienti ad instaurare rapporti economici con gli operatori) - la prestazione di beni o servizi concretamente considerata non è impresa. Questo è quanto può accadere, ad esempio, quando beni o servizi siano resi dietro pagamento di contributi a carattere perequativo o redistributivo, e cioè quando certi beneficiari paghino più di altri per le stesse prestazioni sulla sola ragione di una differenza di reddito (si pensi alla materia della previdenza sociale). è chiaro che coloro che hanno maggior reddito, potendo, non aderirebbero ad un siffatto sistema per godere delle relative prestazioni. Tale sistema sarebbe così (economicamente) fallimentare. Ad esempio, un'attività di erogazione di beni e di servizi basata su un sistema a carattere redistributivo non sarebbe concepibile se non obbligando gli interessati ad aderire al sistema e, quindi, contraddicendo in radice la libera concorrenzialità delle offerte. Su questo la giurisprudenza comunitaria basa la differenza tra attività economiche o imprese (anche aventi finalità sociale) e attività non economiche che non sono, dunque, imprese (aventi solo finalità sociali)*".

[664] A. Santuari, *Lineamenti di diritto degli enti del terzo settore e delle cooperative*, FrancoAngeli, Milano, 2022, p. 68.

Questo mutamento funzionale ha inevitabilmente inciso sul quadro giuridico delineato dal Codice civile del 1942, che si fondava su una più netta separazione tra settore pubblico e privato[665]. L'azione delle organizzazioni non profit è oggi, infatti, influenzata da normative nazionali e sovranazionali, in particolare dalla disciplina in materia di contratti pubblici e affidamento di servizi, ambiti nei quali emergono questioni complesse di coordinamento tra autonomia privata e principi dell'agire amministrativo.

Così, il lavoro realizzato negli anni dalla Corte di giustizia dell'UE è stato recepito anche dal legislatore italiano, da ultimo, con il Codice del Terzo Settore (d.lgs. n. 117 del 2017)[666], e permette di concludere che anche gli enti che non perseguono uno scopo lucrativo possono svolgere una o più attività di natura economica ed essere, quindi, annoverati tra gli "operatori economici"[667].

2. *La gestione degli impianti sportivi e le modalità di selezione del gestore: dalla l. n. 86/2019 all'art. 5 del d.lgs. n. 38/2021.*

La nozione di impresa come sopra rappresentata, pur senza fini di esaustività, permette di analizzare come nel contesto della gestione degli impianti sportivi nazionali vi sono alcune particolari tipologie di operatori economici cui il legislatore ha

[665] G. Santini, *Tramonto dello scopo lucrativo nelle società di capitali*, *Rivista di Diritto Civile*, n. 1/1973, p. 152.

[666] Vastissima la dottrina giuridica in merito, in tema il rinvio è a: M. Cavanna, *La riforma del Terzo settore, tra tipicità e contaminazioni*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2023; D. Palazzo, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Torino, Giappichelli, 2022; L. Gori, *Terzo settore e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2022. Con particolare riferimento al settore sportivo: C. Caltabiano, *Enti associativi in transizione: il mondo dello sport dilettantistico di fronte alle due riforme*, in *Sport e terzo settore. Opportunità e novità per uno sport sempre più inclusivo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 24.

[667] V. M. Marcelli, *L'ente del terzo settore e l'esercizio di attività d'impresa*, in A. Fici (a cura di), *La riforma del Terzo Settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 123 e ss.

riservato specifica attenzione in ragione della loro assenza di scopo di lucro.

Fra gli operatori economici senza fini di lucro[668] per la gestione degli impianti sportivi rientrano certamente le associazioni sportive dilettantistiche (ASD) e le società sportive dilettantistiche (SSD)[669], recentemente riformate dal d.lgs. n. 36 del 28 febbraio 2021, in attuazione della delega contenuta nella l. n. 86 del 2019, c.d. "*Riforma dello sport*", per le finalità di interesse generale assegnate loro dall'ordinamento giuridico che possono essere attuate[670], in coerenza con gli obiettivi statutari, proprio all'interno di spazi adeguati dove poter concretamente svolgere le attività sportive[671].

Il legislatore nazionale, all'art. 6 del d.lgs. n. 38 del 2021, in attuazione sempre della citata l. n. 86 del 2019[672], nel regolare

---

[668] A livello internazionale, seppur risalente nel tempo, si rinvia a L. M. Salamon, *Partners in Public Service*, Baltimore and London, 1995, p. 54, ove si afferma come "*public-benefit organizations*" "*that exist primarily to serve others, to provide goods or services (including information or advocacy) to those in need or otherwise to contribute to the general welfare. Included here are educational institutions, cultural institutions, social welfare agencies, day care centres, nursing homes, hospitals and the like*". In tema anche H. Hansmann, *The Role of Non Profit Enterprise*, in *The Yale Law Journal*, n. 5/1980, p. 838, ove l'A. fornisce la seguente definizione di organizzazione non profit "*in essence, an organization that is barred from distributing its net earnings, if any, to individuals who exercise control over it, such as members, officers, directors, or trustees. By 'net earnings' I mean hear pure profits-that is, earnings in excess of the amount needed to pay for services rendered to the organization* […]". Più recentemente, A. Santuari, *Le associazioni sportive dilettantistiche tra principio di sussidiarietà orizzontale e attività di interesse generale: le convenzioni ex art. 56 del Codice del Terzo Settore*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2023, p. 11.

[669] In tema, vastissima la dottrina giuridica, *ex multis*, il rinvio è a: M. S. Spolidoro, *Enti sportivi dilettantistici non societari,* in *Rivista del Notariato*, n. 5/2024; E. Savio, *Obblighi di rendicontazione delle associazioni sportive dilettantistiche: non solo bilancio, in Cooperative e enti non profit*, n.1/2024; G. Barbara, *Sports organisations: between governance choices and transparency,* in *Il Nuovo Diritto delle Società*, n.4/2024; P. D'Onofrio, *Il rapporto tra norme sportive speciali e generali,* in *Giurisprudenza italiana*, n. 6/2024.

[670] C. Napolitano, *Sub art. 5*, in F. A. Genovese, E. Zampetti (diretto da), *Codice del Terzo settore*, Milano, Giuffrè, 2024, p. 43.

[671] L. Zambelli, *Gli impianti sportivi come presupposto di realizzazione del diritto allo sport*, in L. Zambelli, A. Francini (a cura di), *Diritti, gestione e sostenibilità dell'impiantistica sportiva*, Bologna, B.U.P., 2025, p. 11.

[672] In ragione della delega contenuta nella l. n. 86 del 2019, sono stati emanati 5 decreti legislativi: il d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36, *Attuazione dell'articolo*

l'uso e la gestione degli impianti sportivi, con il primo comma, ha confermato la natura di servizio pubblico dell'attività motoria, sottolineandone, quale fulcro, l'offerta indifferenziata a tutti gli utenti, e disciplinando il diritto di fruizione come "*aperto a tutti i cittadini e garantito, sulla base di criteri obiettivi, a tutte le società e associazioni sportive*".

Al comma successivo, il legislatore ha ripreso quanto era stato già previsto nell'art. 90, comma 25, della l. n. 289 del 27 dicembre 2002, esplicitando un vero e proprio *favor* nei confronti di ASD e SSD per cui "[n]*ei casi in cui l'ente pubblico territoriale non intenda gestire direttamente gli impianti sportivi, la gestione è affidata in via preferenziale a società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate e federazioni sportive nazionali, sulla base di convenzioni che ne stabiliscono i criteri d'uso e previa determinazione di criteri generali e obiettivi per l'individuazione dei soggetti affidatari*".

La definizione degli aspetti premiali che l'Amministrazione deve garantire alle associazioni e alle società sportive implica che la selezione dell'affidatario possa essere adattata in base alla natura e alle specificità delle organizzazioni che, a livello locale,

---

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; il d.lgs. n. 37 del 2021, *Attuazione dell'articolo 6 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso ed esercizio della professione di agente* sportivo; il d.lgs. n. 38 del 2021, *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*; il d.lgs. n. 39 del 2021, *Attuazione dell'articolo 8 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recente semplificazione di adempimenti relativi agli organismi sportivi* e il d.lgs. n. 40 del 2021, *Attuazione dell'articolo 9 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali*. In dottrina, il rinvio, per tutti, è a P. D'Onofrio, *L'azione di governo per la riforma dello sport: la legge delega n. 86/2019 ed i successivi decreti legislativi attuativi*, in *Resp. civ. prev*., n. 6/2021.

sono solitamente più coinvolte nella gestione delle attività motorie[673].

Esemplificando, il criterio di preferenza, previsto dall'art. 6 del d.lgs n. 38/2021, per cui "*la gestione è affidata in via preferenziale a società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate e federazioni sportive nazionali, sulla base di convenzioni che ne stabiliscono i criteri d'uso e previa determinazione di criteri generali e obiettivi per l'individuazione dei soggetti affidatari*", potrebbe manifestarsi nel riconoscimento, nel bando di gara, di un punteggio premiale per le ASD e le SSD interessate a partecipare senza, però, che l'attribuzione si trasformi nella costituzione di una "riserva" che garantisca automaticamente l'assegnazione della gestione dell'impianto sportivo a tali enti nell'ambito della gara[674].

La Pubblica Amministrazione, dunque, pur essendo dotata di ampia flessibilità e discrezionalità nella determinazione tanto della procedura da adottare per l'assegnazione di un impianto

---

[673] L. Bolognini, *Il D.lgs. 38/2021 e la gestione degli impianti sportivi*, in G. Martinelli, M. Rogolino (a cura di), *La riforma dello sport: contributi di diritto ed economia dello sport*, Trento, Euroconference, 2023, p. 201.

[674] Detta posizione trova conferma anche nella giurisprudenza amministrativa, recentemente, infatti, il TAR Campania, Salerno, Sez. I, con la sentenza n. 502/2022, ha specificato come "[l]*'estensione soggettiva del novero dei concorrenti operata dalla lex specialis infatti, per un verso, risulta in linea con il principio di matrice euro-unitaria del favor partecipa*[t]*ionis e non irragionevolmente ampliativa della platea dei possibili partecipanti alla selezione (essendo comunque richiesta l'affiliazione a un Ente di promozione sportiva o a una Federazione nazionale), dall'altro trova conforto* [nell'] *art. 90 ("Disposizioni per l'attività sportiva dilettantistica"), comma 25, della legge n. 289/2002, all'epoca vigente ed espressamente richiamato nel preambolo dell'avviso pubblico, ai sensi del quale la gestione degli impianti sportivi, nei casi in cui l'ente pubblico territoriale non intenda farlo direttamente, viene affidata 'in via preferenziale' – e non in via esclusiva – a 'società e associazioni sportive dilettantistiche'*". Altrettanto chiaramente, ma più risalente nel tempo, il TAR Puglia, Lecce, con la sentenza n. 2868/2009, riferendosi sempre alle normative allora vigenti (e oggi sostanzialmente riconfermate nell'art. 6 del D.lgs. n. 38/2021), ha ribadito come queste "*impongono di prevedere agevolazioni o punteggi aggiuntivi per i soggetti favoriti ma non proibiscono agli altri organismi di partecipare alla gara*".

sportivo[675] quanto dei requisiti di partecipazione, non può superare i limiti di tale attribuzione di un punteggio premiale, quale espressione del *favor* nei confronti delle Associazioni e delle Società Sportive Dilettantistiche (ASD e SSD). Ciò implica l'esclusione, come evidenziato sopra, di una vera e propria riserva di affidamento[676].

Tuttavia, la l. delega n. 86/2019 di "*Riforma dello Sport*" si è spinta oltre, inserendo all'art. 7, comma 2, lett. f, tra i suoi princìpi e criteri direttivi, l'"*individuazione di un sistema che preveda* […] *la possibilità di affidamento diretto dell'impianto già esistente* […] *alla società o associazione utilizza*[trice]", a condizione che siano presenti "*determinati requisiti, oggettivi e coerenti con l'oggetto e la finalità dell'affidamento, che assicurino la sostenibilità economico-finanziaria della gestione e i livelli di qualità del servizio eventualmente offerto a terzi diversi* […] *dalla società o associazione utilizzati*[trice]".

In attuazione dell'obiettivo, il legislatore delegato, con l'art. 5 del d.lgs. n. 38/2021, titolato "*Associazioni e Società sportive senza fini di lucro*", ha introdotto una procedura amministrativa che, limitando la concorrenza ed escludendo gli altri operatori economici, riserva solo ad ASD e SSD la possibilità di "*presentare all'ente locale, sul cui territorio insiste l'impianto sportivo da rigenerare, riqualificare o ammodernare, un progetto preliminare accompagnato da un piano di fattibilità economico finanziaria per la rigenerazione, la riqualificazione e l'ammodernamento e per la successiva gestione con la previsione di un utilizzo teso a favorire l'aggregazione e l'inclusione sociale e giovanile*".

---

[675] A. Santuari, *La gestione degli impianti sportivi tra discrezionalità amministrativa e il coinvolgimento degli enti sportivi dilettantistici*, in *Diritto dello Sport*, Commenti, p. 5.

[676] L. Bolognini, *Il D.lgs. 38/2021 e la gestione ...*, *cit.*, p. 202.

Con la disposizione in argomento, il legislatore individua nel rapporto tra impianti sportivi e ASD o SSD un punto cruciale per sostenere la pratica sportiva[677], riconoscendo lo scopo di pubblica utilità delle organizzazioni che, promuovendo ed organizzando lo sport dilettantistico, si prodigano per la realizzazione di finalità di pubblico interesse[678].

In linea con altre norme del Decreto[679], l'art. 5 disciplina un "*procedimento semplificato*" che ha inizio con la presentazione, da parte di una ASD o SSD, di una richiesta di riqualificazione di un impianto sportivo preesistente, in modo tale che "*se l'ente locale riconosce l'interesse pubblico del progetto, affida direttamente la gestione gratuita dell'impianto all'associazione o alla società sportiva per una durata proporzionalmente corrispondente al valore dell'intervento e comunque non inferiore a cinque anni*"[680].

Gli impianti sportivi interessati dalla disposizione sono, verosimilmente, quelli di dimensioni minori, i quali, pur presentando capacità di generare introiti relativamente esigue, richiedono comunque un impegno finanziario significativo, soprattutto per le ASD e SSD locali che devono affrontare un investimento per loro considerevole, in presenza, inoltre, di prospettive di ritorno economico limitato[681].

---

[677] F. Giglioni, *Sport, rigenerazione urbana e amministrazione condivisa*, in *Rassegna di diritto ed economia dello sport*, n. 2/2024.

[678] In dottrina, D. Palazzo, *Enti del Terzo settore, attività sportiva dilettantistica e amministrazione condivisa*, in L. Zambelli, A. Francini (a cura di), *Diritti, gestione e sostenibilità dell'impiantistica sportiva*, Bologna, BUP, 2025, p. 38 e ss. e A. Santuari, *Gli enti sportivi dilettantistici (ESD) e i rapporti giuridici di collaborazione con gli enti pubblici alla luce del Codice del Terzo Settore e della riforma dello sport*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2022, p. 5.

[679] Il rinvio è all'art. 4 del d.lg. n. 38/2021, come analizzato nel Capitolo precedente. In dottrina, si rinvia ancora a G. Santi, *La finanza di progetto per la realizzazione ed ammodernamento di impianti sportivi fra Codice dei contratti pubblici e normativa speciale*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2025.

[680] Art. 5, D.lgs. n. 38/2021.

[681] L. Bolognini, *Il D.lgs. 38/2021 e la gestione…, cit.*, p. 200.

3. *Le difficoltà interpretative per l'affidamento diretto degli impianti sportivi*.

A fronte del quadro giuridico di riferimento sopra descritto emerge che la procedura normata dall'art. 5 del D. lgs. solleva diverse questioni interpretative, infatti, se l'ordinamento europeo e, di conseguenza, quello nazionale con il Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023[682], ha previsto che l'affidamento di un contratto pubblico debba avvenire mediante una procedura selettiva che assicuri la concorrenza[683], ci si chiede come si possa configurare un affidamento diretto della gestione degli impianti sportivi pubblici[684].

Un primo, possibile, tentativo di risposta necessita del richiamo alle prime dodici disposizioni del già citato Codice dei contratti pubblici, per la loro funzione di sancire dei princìpi di carattere generale.

In primis, i citati princìpi di risultato, fiducia e accesso al mercato[685], che devono guidare ogni operazione ermeneutica dell'Amministrazione in sede di valutazione di un affidamento, come la dottrina giuridica ha evidenziato[686]. La stessa Relazione di accompagnamento allo schema redatto dalla Commissione speciale, *Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'art. 1 della L. 21 giugno 2022, n. 78, recante*

---

[682] Vastissima la dottrina in merito al Nuovo Codice dei contratti pubblici, per tutti, L. Carbone, F. Caringella, G. Rovelli (a cura di), *Manuale dei contratti pubblici*, Anzano, Dike giuridica, 2025.

[683] Recentemente, N. De Luca, *Il Partenariato Pubblico Privato 'sociale': un'analisi sistematica tra principio di sussidiarietà, concorrenza e paradigmi evolutivi nella gestione dei beni e dei servizi pubblici alla luce del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici* in *GiustAmm.it*, n. 3/2025.

[684] L. Bolognini, *Il D.lgs. 38/2021 e la gestione …*, *cit*., p. 199.

[685] Vd. Cap. IV.

[686] In dottrina, si vedano: M. R. Spasiano, *La codificazione dei principi del Codice dei contratti pubblici e, in particolare, del risultato, alla prova del correttivo*, in *Federalismi.it*, n. 10/2025; A. Mazza, *Il difficile equilibrio tra i principi di risultato, legalità, concorrenza e autoresponsabilità*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 1/2025; G. Briganti, *Il partenariato pubblico-privato nell'ambito del diritto dell'economia: il sistema delineato dal nuovo Codice dei contratti pubblici ed il ruolo dei "principi"*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2025.

"Delega al Governo in materia di contratti pubblici", III-Relazione agli articoli e agli allegati, del 7 dicembre 2022, nel riferirsi ai princìpi esplicita come questi esprimano un valore aggiunto rispetto alla somma delle singole parti, rappresentando quella "'*memoria del tutto' che le singole e specifiche disposizioni non possono avere*".

In merito, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 1924 del 27 febbraio 2024, ha esplicitato come "*l'art. 1, d.lgs. n. 36 del 2023* [sia] *collocato in testa alla disciplina del nuovo Codice dei contratti pubblici* [e sia] *principio ispiratore della stessa, sovraordinato agli altri; si tratta di un principio considerato quale valore dominante del pubblico interesse da perseguire attraverso il contratto e che esclude che l'azione amministrativa sia vanificata ove non si possano ravvisare effettive ragioni che ostino al raggiungimento dell'obiettivo finale che è: a) nella fase di affidamento giungere nel modo più rapido e corretto alla stipulazione del contratto; b) nella fase di esecuzione (quella del rapporto) il risultato economico di realizzare l'intervento pubblico nei tempi programmati e in modo tecnicamente perfetto; il principio della fiducia di cui all'art. 2 del nuovo Codice amplia i poteri valutativi e la discrezionalità della P.A., in chiave di funzionalizzazione verso il miglior risultato possibile*".

Inoltre, "*al fine dell'assentibilità dell'istanza*", ai sensi dell'art. 5 in commento, "*deve sussistere un interesse pubblico concreto e attuale all'affidamento*"[687] da parte dell'ente locale.

Interesse pubblico che, "*in un ordinamento democratico*" finisce con il coincidere con "*l'interesse dei destinatari dell'azione pubblica, pertanto dei cittadini*" a condizione che sia "*interpretato però in modo obiettivo, senza condizionamenti*

[687] A. Conte, *L'affidamento diretto degli impianti sportivi: un bilanciamento complesso*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 3/2024, p. 305.

particolaristici"[688] e tenendo contro che "*il perenne mutare dell'interesse pubblico richiede strumenti sempre nuovi ed adeguati e l'elasticità dei principi generali assicura una tenuta complessiva del sistema particolarmente efficace*"[689].

Ulteriormente appare opportuno analizzare se l'art. 5. del d.lgs. n. 38/2021 trovi applicazione soltanto in relazione agli impianti sportivi privi di rilevanza economica, emerge che detta ipotesi confligge con la previsione che l'impianto verrà ammodernato tramite un investimento recuperabile proprio grazie alla remunerativitá della gestione, elemento che caratterizza gli impianti sportivi con rilevanza economica[690].

Per superare le difficoltà interpretative, in attesa che anche i giudici amministrativi intervengano sul tema, ad avviso di chi scrive, pare opportuno rifarsi alle attività ed alle prassi di quegli attori che, per primi, ne sono interessati.

Gli Enti locali, infatti, nei primi mesi di vigenza del Decreto hanno operato secondo due diverse procedure: individuando direttamente gli impianti sportivi, gli interventi e gli investimenti minimi richiesti ed invitando gli operatori a presentare la propria offerta[691], oppure predisponendo delle "Linee guida" con lo scopo di fornire indicazioni operative e cercare di disciplinare la materia[692].

La Giunta comunale della Città di Torino, ad esempio, con la Deliberazione n. 691 del 7 novembre 2023, ha illustrato come "*la rigenerazione riguarda prevalentemente gli impianti energetici, o di servizio, ovvero la modalità di funzionamento*

[688] C. E. Gallo, *Il Diritto Amministrativo*, in C.E. Gallo, S. Foà, M. Andreis, R. Morzenti, G. Crepaldi (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 4.
[689] *Ibidem*, p. 3.
[690] L. Bolognini, *Il D.lgs. 38/2021 e la gestione …*, *cit*., p. 200.
[691] Come attestato da: Città di Trapani, Determinazione dirigenziale n. 2217 del 7 luglio 2023; Città di Bologna Determinazione dirigenziale. n. 434298/2023; Città di Alessandria, Determinazione dirigenziale n. 831 del 25 maggio 2023.
[692] A. Conte, *L'affidamento diretto degli impianti sportivi: …*, *cit*., p. 306.

gestionale delle strutture sportive" e come per "*riqualificazione ci si riferisca a interventi di natura tecnico edilizia di rilievo, superiori alla manutenzione straordinaria. Per ammodernamento, deve invece infine intendersi un intervento che miri a rendere il bene, nel suo complesso, più idoneo, per caratteristiche costruttive o tecnologiche ad assicurare funzionalità coerenti con le esigenze di tempi meno risalenti rispetto a quello in cui fu realizzato*".

4. *Concorrenza e sussidiarietà nella gestione degli impianti sportivi: una lettura tra diritto ed equilibri sociali.*

Dalle analisi condotte, si può affermare come non vi sia alcuna previsione che imponga ai Comuni ed agli altri Enti locali di affidare la gestione degli impianti sportivi a soggetti esterni e che qualora questa sia la decisione dell'Amministrazione, su quest'ultima grava la responsabilità di accertare se l'affidamento diretto ad una ASD o SSD possa ritenersi utile per la conservazione del patrimonio immobiliare sportivo[693], assicurando tanto la trasparenza quanto la pubblicità dell'affidamento e organizzando un confronto competitivo in caso vengano presentate più proposte da differenti ASD e/o SSD al fine di non discriminare nessun operatore economico[694]. Inoltre, per quanto non espressamente previsto, deve trovare applicazione la l. n. 241/1990[695], con la garanzia della partecipazione al procedimento del soggetto interessato.

---

[693] A. Sola, *Affidamento e gestione degli impianti sportivi pubblici: la disciplina del d.lgs. n. 38/2021*, in *Appalti & Contratti*, 2021, pp. 1-6.

[694] A. Castelli, A. Conte, *Concessioni demaniali marittime e risarcibilità del danno per mancata attuazione delle Direttive UE: una possibilità?*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 5/2023, p. 572.

[695] In tema, la dottrina è sconfinata, *ex multis*: R. Di Maria, *Sconfiggere un pregiudizio: (come) regolare la partecipazione dei privati nei procedimenti decisionali pubblici*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2025; R. Ferrara, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Diritto amministrativo*, n. 2/2017; M. R. Calderaro, *La partecipazione nel procedimento amministrativo tra potere e rispetto dei diritti di difesa*, in *Il Foro Amministrativo*, n. 5/2015; V. Azzoni, *Aspetti peculiari del*

Infine, il legislatore presta particolare attenzione e cura nel rapportarsi verso gli enti che praticano lo sport dilettantistico per l'importante, indispensabile, funzione sociale che svolgono quotidianamente a favore della collettività, tanto sotto il profilo sanitario quanto sotto quello dell'inclusione sociale[696], stante il valore che lo sport ricopre in detti ambiti.

In tal modo, come si studierà infra, il rapporto di partenariato sorto tra Pubblica Amministrazione ed organizzazioni *non profit* può essere considerato come "*l'esito (anche procedurale) dell'implementazione del principio di sussidiarietà. Nella sua accezione 'orizzontale', il principio in parola postula la valorizzazione dell'azione autonoma dei corpi intermedi, attraverso i quali i cittadini organizzati sono coinvolti direttamente nel perseguimento di finalità di pubblica utilità*"[697].

Da qui, la spiegazione del motivo per cui ASD e SSD possano godere di diverse tipologie di agevolazioni, volte, come

---

provvedimento amministrativo nella lettura critica della più recente giurisprudenza. Obbligo di collaborazione, partecipazione del privato al procedimento e preavviso di diniego, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 5/2009.

[696] Il riferimento è, per tutti, a C Bottari, *Lo sport e la riforma del Terzo Settore: principi costituzionali e inquadramento generale*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2021.

[697] A. Santuari, *Le associazioni sportive dilettantistiche tra principio di sussidiarietà orizzontale e attività di interesse generale: le convenzioni ex art. 56 del Codice del Terzo Settore*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2023, p. 11. Così, l'art. 118, ultimo comma della Costituzione recita: "*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*". La dottrina sul tema è sterminata. Recentemente: E. Carloni, *Dove va il regionalismo italiano. Considerazioni su differenziazione, amministrativizzazione, sussidiarietà,* in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2025; S. Civitarese Matteucci, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nella sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024,* in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2025; F. Pizzolato, *Sussidiarietà orizzontale: l'attuazione e le criticità del principio nell'ordinamento repubblicano,* in *Jus*, n. 1/2025; N. De Luca, *Il Partenariato Pubblico Privato "sociale": un'analisi sistematica tra principio di sussidiarietà, concorrenza e paradigmi evolutivi nella gestione dei beni e dei servizi pubblici alla luce del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici,* in *GiustAmm.it*, n. 3/2025; G. Gotti, *La sussidiarietà orizzontale nello spazio costituzionale europeo,* in *Rivista AIC*, n. 2/2025.

riportato, a permettere la sottoscrizione di accordi giuridici per l'uso e/o la gestione di impianti sportivi tramite l'assegnazione di un punteggio premiale nelle gare pubbliche o, addirittura, con l'art. 5 del d.lgs. n. 38/2021, a consentire di avvalersi di una norma di riserva loro dedicata, ma anche a permettere l'accesso a contributi finanziari e benefici fiscali[698].

A mero titolo di esempio, si richiama che, al secondo comma dell'art. 7 dello stesso Decreto viene riconosciuto come, in caso di affidamento della gestione di un impianto sportivo ad ASD o SSD, al contratto di fornitura dell'acqua vengano applicate le economicamente più convenienti tariffe per uso pubblico del bene e non quelle per uso commerciale[699].

In quest'ottica, il superamento del ricorso al mercato si inserisce nel solco di quanto indicato dal Consiglio di Stato al fine di individuare il "*giusto punto di equilibrio*" fra "*la tutela della concorrenza* [quale] *principio eurounitario cui deve uniformarsi sia l'attività legislativa sia quella amministrativa di ciascuno Stato nazionale*"[700] e quanto previsto dal princìpio di sussidiarietà orizzontale, di cui si dirà infra.

Dunque, se l'obiettivo di preservare il patrimonio immobiliare sportivo[701], incentivandone gli interventi di riqualificazione, è più che meritorio; maggiormente complessa è la questione

---

[698] A. Fici, *Terzo Settore e sport dilettantistico. La riforma come opportunità per le associazioni (e le società) sportive dilettantistiche*, in "AICOON Working Paper" n. 173/2019, p. 6.

[699] In tema, F. Laus, *Impianti sportivi e contratti pubblici: la gestione*, in L. Zambelli, A. Francini (a cura di), *Diritti, gestione e sostenibilità dell'impiantistica sportiva*, B.U.P., Bologna, 2025, p. 28 ove l'A. afferma come vada "*ricordato, infine, richiamando il disposto dell'art. 7, d.lgs. n. 38/2021 che, in tema di Convenzioni Consip, le Associazioni sportive o le Società Sportive che hanno la gestione di 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. Tuttavia, pare che gli enti locali incontrino numerose difficoltà in merito al concreto beneficio di tali convenzioni, rendendosi così infruttuosa la previsione normativa*".

[700] Consiglio di Stato, Parere n. 1405/2017.

[701] A. Atelli, *Sport e beni pubblici: la sfida dell'equilibrio tra interesse collettivo e vincoli di gestione*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, n. 2/2024.

relativa alla tecnica legislativa utilizzata, non sempre priva di difficoltà interpretative, che, per essere attuata, potrebbe doversi avvalere dell'autonomia organizzativa e regolamentare degli Enti locali che con i loro atti e determine possono facilitare e sviluppare l'azione degli Enti Sportivi Dilettantistici (ESD).

CAPITOLO VII

OLTRE IL MERCATO: I RAPPORTI COLLABORATIVI TRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E TERZO SETTORE. LE REALTÀ SPORTIVE DILETTANTISTICHE TRA RIFORMA DELLO SPORT E DEL TERZO SETTORE.

1. *Servizi d'interesse generale tra mercato e limiti alla concorrenza.* 2. *Il princìpio di sussidiarietà nella sua accezione "economica": la ridefinizione dei rapporti tra Stato e mercato.* 3. *Pluralismo sociale, cittadinanza attiva e Codice del Terzo Settore: l'esplicitazione del princìpio di sussidiarietà orizzontale.* 4. *La categoria normativa degli "Enti del Terzo Settore" e lo sport dilettantistico.* 5. *Accedere al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore: un'opportunità per le ASD?*. 6. *Il doppio regime dei rapporti tra Pubblica Amministrazione ed Enti del Terzo Settore dopo l'entrata in vigore del Codice del Terzo Settore.* 6.1. *L'evoluzione del rapporto tra Codice del Terzo Settore e Codice dei contratti pubblici*. 6.2. *Gli istituti collaborativi: la co-programmazione*. 6.3. *Co-progettazione*. 6.4. *Convenzioni con APS e OdV e l'interpretazione giurisprudenziale della stipulazione a condizione che siano "più favorevoli rispetto al mercato".* 7. *La declinazione regionale degli istituti collaborativi del Codice del Terzo Settore*. 8. *La compatibilità con tutte le destinazioni d'uso per i locali individuati dagli ETS ai fini dello svolgimento delle proprie attività istituzionali.*

1. *Servizi d'interesse generale tra mercato e limiti alla concorrenza.*

L'analisi della disciplina giuridica relativa all'affidamento a soggetti del Terzo Settore pone rilevanti questioni relative al bilanciamento tra servizi d'interesse generale e tutela della concorrenza[702].

[702] Si rinvia al Cap IV.

Tale bilanciamento trova imprescindibile punto di riferimento nell'ordinamento dell'Unione europea e nella disciplina del mercato unico europeo, a partire dall'art. 130 dell'Atto Unico Europeo del 1986 che esplicita la necessità di garantire agli operatori economici la possibilità di "*sfruttare appieno la potenzialità del mercato interno alla Comunità grazie, in particolare, all'apertura degli appalti pubblici nazionali*".

L'Unione europea ha perseguito detto obiettivo attraverso tre principali strumenti: la libertà di movimento per merci, persone, servizi e capitali; la regolamentazione della concorrenza ed il contenimento degli aiuti statali concessi alle imprese[703]. Gli Stati membri non sono autorizzati a introdurre ostacoli che compromettano la creazione di un mercato unico, ad esempio limitando la libera circolazione delle merci o dei fattori produttivi tramite dazi doganali oppure favorendo le proprie imprese, in particolare quelle pubbliche, mediante finanziamenti che potrebbero costituire una barriera per le imprese provenienti da altri Paesi dell'Unione[704].

La normativa sulla concorrenza, inoltre, è incompatibile con situazioni di monopolio o di attribuzione di diritti esclusivi, soprattutto in ambiti di interesse economico generale[705], in cui rientra quello dei servizi pubblici[706].

---

[703] G. Lemme, *La costruzione del mercato unico in Europa: le strutture della concorrenza*, in G. Lemme (a cura di) *Diritto ed economia del mercato*, WoltersKluwer, Milano, 2025, p. 168.

[704] L. Daniele, *Diritto del mercato unico europeo: cittadinanza, libertà di circolazione, concorrenza, aiuti di Stato*, Giuffré, Milano, 2012, p. 1.

[705] La dottrina in materia di servizi di interesse generale è vastissima, si rimanda a E. Bruti Liberati, *Servizi di interesse economico generale e regolatori indipendenti*, in E. Bruti Liberati e F. Donati (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, Giappichelli, 2010 e G. Caggiano, *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, Giappichelli, 2008.

[706] In tema, recentemente, si rinvia a B. Celati, *Servizi pubblici, disuguaglianze e buon andamento dell'amministrazione di prestazione*, in *Munus*, n. 1/2025.

Si tratta di attività e servizi che, storicamente, venivano gestiti direttamente dallo Stato ma che oggi, in larga parte, sottostanno alle logiche del mercato concorrenziale le cui regole sono ritenute essenziali per garantire l'efficienza di un sistema economico aperto.

Il princìpio della concorrenza rappresenta, dunque, un criterio-guida che deve orientare la regolazione pubblica in ambito economico: non solo dev'essere rispettato da ciascuno Stato membro ma deve anche essere attivamente promosso attraverso le diverse politiche pubbliche ed alla Commissione europea spetta il compito di vigilare sul rispetto di detto princìpio da parte delle imprese che operano nel mercato unico[707].

Tuttavia, con il Trattato di Lisbona (composto da Trattato sull'Unione europea – TUE, dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – TFUE e dalla Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea)[708] si è introdotto un elemento di equilibrio/contemperamento: il princìpio di solidarietà trova esplicita e diretta enunciazione.

Il *framework* giuridico dal Trattato di Lisbona in riferimento al principio di solidarietà trova nel Preambolo del Trattato TUE un primo e fondamentale riferimento, ove si afferma che obiettivo dell'Unione Europea è "*intensificare la solidarietà tra i* […] *popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni*".

La solidarietà è poi richiamata nell'art. 2 del TUE, con la dichiarazione che "*l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti*

[707] In tema, per tuti, P. Manzini, *Diritto antitrust dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2022.

[708] Il rinvio è a F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008; a A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal trattato costituzionale al trattato di Lisbona*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008; e a V. M. Sbrescia, *Le competenze dell'Unione Europea nel Trattato di Lisbona*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008.

umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini". Nell'articolo la solidarietà è identificata quale valore della società, così enunciando "*una precisa concezione della solidarietà che sancisce un momento centrale nell'evoluzione dell'Unione europea*"[709]. Infatti, in detto articolo è individuabile l'ulteriore "*fondamento assiologico dell'Unione europea*"[710].

L'esplicita "*affermazione del principio di solidarietà pare trovare nel bilanciamento tra libertà economica e modello sociale il suo punto di equilibrio*"[711], come dimostrato anche dall'articolo 3, paragrafo 3 del Trattato sull'Unione europea che prevede, infatti, un'economia sociale di mercato[712] che, pur valorizzando la competizione, persegue anche obiettivi di piena occupazione, progresso economico e coesione sociale. In quest'ottica, la concorrenza può essere limitata, qualora sia necessario garantire il raggiungimento di finalità di interesse generale, affidate sia a soggetti pubblici sia a enti privati ai quali gli ordinamenti nazionali riconoscono specifiche funzioni di natura pubblicistica[713].

Lo studio "*del modello dell'economia sociale di mercato si ispira al pensiero tedesco dell'Ordoliberismo, e l'espressione è da alcuni attribuita ad Alfred Müller-Armack, mentre da altri a*

---

[709] B. Bertarini, *Il principio di solidarietà tra diritto ed economia. Un nuovo ruolo dell'impresa per uno sviluppo economico inclusivo e sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 43.

[710] L. Mezzetti, *Princìpi costituzionali e forme dell'Unione*, in P. Costanzo-L. Mezzetti-A. Ruggeri (a cura di), *Lineamenti di Diritto Costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2019, p. 101.

[711] B. Bertarini, *op. ult. cit*., p. 52. Cfr. COM (2000) 644, *Sulla natura della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea*, p. 2.

[712] F. Trimarchi Banfi, *Note sulle funzioni dei mercati nell'economia sociale di mercato,* in *Diritto processuale amministrativo*, n. 4/2022, p. 976.

[713] E. Picozza, V. Ricciuto, *Diritto dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 358.

Erhard. La dottrina ha lungamente analizzato gli elementi del modello e le conseguenti implicazioni sulle modalità di agire dello Stato, in quanto l'applicazione del modello rappresenta l'equilibrio tra libero mercato e protezione sociale, ovvero tra libero mercato e tutela dei diritti civili e sociali"[714]. Il libero mercato, dunque, costituisce una delle due componenti del binomio fondante l'Unione europea e, conseguentemente, la sua stessa costituzione economica[715]; il libero mercato comporta che si attui da un lato "*il 'livellamento del campo di gioco' e cioè l'eliminazione dall'alto dei fattori statali e non statali di disuguaglianza*», mentre, dall'altro "*la comparazione del proprio con gli altri sistemi economico-giuridici e l'azione, dal basso, di tutti gli operatori economici, diretta a costruire un sistema senza discriminazioni*"[716].

Il libero mercato è, dunque, un "*concetto sempre in evoluzione, che si modifica nel tempo, si pensi ai giorni nostri ai cambiamenti in atto dovuti all'avvento delle tecnologie digitali, tanto da potersi ora considerare un Digital single market a livello europeo cui sono connesse implicazioni sulla vita dei cittadini e delle imprese. Stesse considerazioni possono essere espresse in relazione al secondo elemento, la protezione sociale, i diritti civili e sociali sono portanti dell'ordinamento europeo ed in continua evoluzione*" [717] in ragione anche dei mutamenti che intervengono nella società, che determinano il sorgere di nuovi bisogni, e delle necessità di fronteggiare le possibili crisi economico-finanziarie.

Il modello dell'economia sociale di mercato si pone come "*il più avanzato modello di diritti civili e sociali e, nello stesso tempo, di doveri di solidarietà*"[718] e ha la sfidante finalità di

[714] B. Bertarini, *op. ult. cit*., p. 53.
[715] Il rinvio è per tutti a S. Cassese, *La Costituzione economica*, *cit*., p. 908.
[716] S. Cassese, *La Costituzione economica*, *cit*., p. 911.
[717] B. Bertarini, *op. ult. cit*., p. 54.
[718] G. Napolitano, *Il futuro dell'Europa*, in *Il Mulino*, n. 3/2008, p. 540.

coniugare e mantenere in armonia i suoi elementi costitutivi così da sapersi "*adattare ai cambiamenti che contraddistinguono sia il libero mercato, sia la società ed i connessi diritti civili e sociali*"[719].

Così, ricordando come, in linea di princìpio, "*gli Stati membri hanno margine di discrezionalità in relazione all'individuazione e all'organizzazione dei servizi di interesse generale. Essi, ad esempio, possono scegliere se provvedere direttamente ad erogare servizi, oppure se lasciare gli stessi alla gestione e all'erogazione di un altro soggetto (pubblico o privato). Qualsiasi sia la forma di gestione prescelta internamente da ogni singolo Stato, va considerato che per il diritto comunitario il fornitore di servizi di interesse economico generale è un'impresa*"[720]. In questi termini, l'art. 106, comma 2, TFUE, individua i servizi di interesse economico generale come possibili eccezioni al princìpio di libera concorrenza e lo stesso art. 106 dispone: "1. *Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei Trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi. 2. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei Trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione. 3. La Commissione vigila sull'applicazione delle*

[719] B. Bertarini, *op. ult. cit*., p. 54.
[720] E. Picozza, V. Ricciuto, *op. ult. cit.*, p. 362.

disposizioni del presente articolo rivolgendo, ove occorra, agli Stati membri, opportune direttive o decisioni".

Dunque, nonostante "*il diritto eurounitario richieda agli ordinamenti nazionali una maggior permeabilità degli istituti all'analisi economica del contesto giuridico in cui operano, esso non pare ignorare gli imperativi di interesse generale e sociale. La nozione interna di servizio pubblico in senso oggettivo contempla sia elementi solidaristici sia elementi imprenditoriali, indipendentemente dalla riconducibilità dell'attività ad un soggetto pubblico o privato. Da quanto sopra descritto consegue che i servizi di interesse generale condividono gli stessi 'requisiti' sia in ambito europeo sia in ambito nazionale, segnatamente, qualità, accessibilità, trasparenza, partecipazione, responsabilità, universalità e continuità, elementi che esprimono la realizzazione dell'obiettivo di coesione sociale comune alla cultura giuridica europea nel suo complesso*"[721].

I servizi pubblici hanno da sempre costituito il punto focale del confronto tra due visioni antipodiche dello Stato[722]. Da un lato, la concezione liberale, secondo cui ai poteri pubblici spettano esclusivamente le funzioni sovrane mentre le attività economiche devono essere lasciate all'iniziativa privata; dall'altro, la visione dello Stato sociale, che sostiene un ruolo attivo dell'intervento pubblico nell'economia[723]al fine di promuovere l'uguaglianza non solo formale, ma anche

[721] A. Santuari, *Lineamenti di diritto degli enti del terzo settore e delle cooperative*, FrancoAngeli, Milano, 2022, p. 449.

[722] G. Di Gaspare, *Origine, costituzione e struttura della nozione di servizio pubblico*, in *Amministrazione in cammino*, n. 1/2018, p. 2.

[723] F. Bilancia, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022, p. 8.

sostanziale, tra i cittadini[724]. Inoltre, la qualificazione di un'attività come "servizio pubblico" è sempre stata influenzata dal contesto storico in cui essa si è sviluppata, riflettendo fattori di natura culturale, economica, storica e sociologica[725].

Per un certo periodo, infatti, l'espressione "servizi di interesse generale" (SIG)[726] è stata usata come equivalente di "servizi di interesse economico generale"[727]. Oggi, invece, si tende a ritenere che la nozione giuridica di servizi di interesse generale comprenda un insieme più ampio, al cui interno è possibile distinguere tra servizi economici e non economici. La presenza dell'aggettivo "economico" serve proprio a chiarire tale distinzione[728].

I SIG, dunque, devono "*contemperare istanze pro concorrenziali e tutela dei cittadini-utenti, in specie per quanto riguarda la fruizione di servizi universali e di qualità*", così, benché "*la definizione non sia in grado di presentarsi quale interpretazione univoca in ambito comunitario, è stata accolta e trasposta anche all'interno delle legislazioni nazionali. I singoli ordinamenti giuridici possono stabilire che i SIG siano erogati non soltanto dalle istituzioni pubbliche, ma anche da soggetti privati, siano essi for profit o non profit*"[729].

[724] In tema, per tutti, si rinvia a S. Cassese, *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in *Le Carte e la Storia*, n. 1/2017.
[725] T. E. Frosini, E. C. Raffiotta, *Carte costituzionali ed economia*, in G. Lemme (a cura di) *Diritto ed economia del mercato*, WoltersKluwer, Milano, 2025, p. 119.
[726] Per un'analisi dei SIEG, recentemente, si rinvia a D. Gallo, *La relazione tra servizi pubblici, tutela della concorrenza e solidarietà nell'ordinamento dell'unione europea*, in *Unione europea e Diritti*, n. 1/2025.
[727] A. Santuari, *op. ult. cit*., p. 447.
[728] E. Picozza, V. Ricciuto, *op. ult. cit.*, p. 359.
[729] A. Santuari, *op. ult. cit*., p. 447.

2. *Il princìpio di sussidiarietà nella sua accezione "economica": la ridefinizione dei rapporti tra Stato e mercato*.

Nell'ambito di detto scenario appare necessario soffermarsi sull'analisi dell'altro, fondamentale, princìpio cardine esposto nella presente trattazione, ovvero il princìpio di sussidiarietà[730]. In tema, il dibattito accademico sviluppatosi a partire dalla fine degli anni '80 del secolo scorso[731] ha messo in luce un crescente interesse da parte dei giuristi nei confronti del princìpio di sussidiarietà "*nella sua duplice valenza di significato, fondata sul binomio verticalità-orizzontalità", che lo rende rilevante "al decentramento istituzionale e all'autonomia sociale privata*"[732].

La prima delle due dimensioni cd. "*'verticale' privilegia (nell'allocazione delle funzioni amministrative) l'ambito istituzionale più vicino al tessuto sociale*"[733], la seconda "'*orizzontale' (o 'sociale') imprime un verso di sviluppo che modifica i rapporti tra istituzioni e società. Le realtà organizzative*

[730] In tema, la dottrina è vastissima, *ex multis*, si rinvia a C. Bottari, *La tutela della salute tra solidarietà e sussidiarietà*, in: *Studi in onore di Claudio Rossano (volume secondo)*, Jovene Editore, Napoli, 2013; P. Duret, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, CEDAM, Padova, 2004; I. Massa Pinto, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2003; A. Rinella, L. Coen, R. Scarciglia, *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, CEDAM, Padova, 1999; A. Romano Tassone, *Sussidiarietà orizzontale e tutela della salute*, in *Sanità pubblica e privata*, n. 6/2003; G. C. Salerno, *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2010; S. Zamagni, *Dell'origine e del fondamento della sussidiarietà circolare*, in *AICCON Short Paper*, n. 23/2022.

[731] L. Grimaldi, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Cacucci Editore, Bari, 2006, p. 44.

[732] G. Mulazzani, *L'attualità del principio di sussidiarietà da mero principio statico a modello dinamico alla luce della legislazione e della giurisprudenza*, in *Federalismi.it*, n. 28/2023, p. 127.

[733] In tema di sussidiarietà verticale la dottrina è molto vasta, *ex multis*, si rinvia a E. Rinaldi, *Il principio di sussidiarietà verticale alla prova dell'emergenza interna*, in *Consulta online*, n. 3/2021; C. Tubertini, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2019; A. Lucarelli, *L'organizzazione amministrativa delle nuove Autorità d'Ambito tra principio di sussidiarietà verticale, ruolo delle Regioni e vincoli referendari*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014.

espressive della comunità vengono così investite di compiti tradizionalmente riservati alla sfera pubblica"[734].

Così, il "*ruolo assunto dal privato sociale trova corrispondenza nel principio organizzativo che dimensiona lo spazio del potere pubblico secondo la matrice della 'sussidiarietà'*"[735].

Detto interesse dottrinale non si è limitato all'approfondimento teorico ma ha trovato riscontro anche nella progressiva affermazione del princìpio stesso, sia sul piano dell'ordinamento giuridico, sia su quello giurisprudenziale[736].

Una prima, esplicita e definitiva formulazione del princìpio di sussidiarietà come norma di diritto positivo è rinvenibile nel contesto del diritto comunitario[737].

Così, il paragrafo 3 dell'art. 5 del Trattato dell'Unione stabilisce come, in "*virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione*". Detto princìpio, "*infatti, agisce come limite all'attuazione amministrativa comunitaria diretta del diritto amministrativo comunitario e come incentivo alla cooperazione e alla coamministrazione*"[738].

---

[734] Consiglio di Stato, Commissione speciale, 14 giugno 2017, n. 1405.

[735] Consiglio di Stato, Commissione speciale, 14 giugno 2017, n. 1405.

[736] F. Bilancia, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello stato rappresentativo*, CEDAM, Milano, 2000, p. 207.

[737] L. Grimaldi, *op. ult. cit.*, p. 104. Così anche A. Sterpa, *Il Principio di sussidiarietà nel Diritto comunitario e in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 15/2010, p. 5, ove l'A. aggiunge come "*l'aspetto istituzionale e verticale della sussidiarietà prende il sopravvento e, come confermato dall'art. 5 del Trattato sull'Unione europea, il principio di sussidiarietà non opera relativamente al riparto delle competenze tra Unione e Stati, ma apertis verbis al loro esercizio*".

[738] S. Cassese, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Il Foro italiano*, p. 377.

L'ordinamento eurounitario, dunque, "*marca la crisi della centralità della Costituzione e dell'intero circuito politico-rappresentativo tradizionale, e* […]*, soprattutto, tende a configurarsi, fondamentalmente, come 'diritto economico' per eccellenza*"[739].

La successiva introduzione del princìpio nel diritto interno sembra essere ancora più significativa se collegata al profondo mutamento della cosiddetta "*Costituzione economica*", "*laddove il superamento dello Stato sovrano (sul piano politico), assistenziale (su quello sociale) ed interventista (su quello economico), sembra coincidere con l'affermazione di una funzione meramente sussidiaria dello stesso rispetto al pluralismo ed alla capacità di iniziativa degli operatori privati. Ed è proprio in questa doppia prospettiva, costituita dalla profonda trasformazione delle tradizionali categorie politico-giuridiche, nonché dalla progressiva affermazione del 'diritto economico' quale vera e propria cifra dell'ordinamento 'materiale', che potrebbe essere inteso appieno il principio positivo di sussidiarietà quale 'idea forte del costituzionalismo contemporaneo', così come è alla luce della crisi della sovranità statale e dell'affermazione di nuovi equilibri tra Stato e mercato, che dovrebbe essere inquadrata la sua operatività, soprattutto se considerata sotto il profilo specifico, c.d. 'Orizzontale', dei rapporti tra istituzioni e società civile*"[740].

È proprio alla luce di tale doppia prospettiva, da un lato, la trasformazione delle categorie politiche e giuridiche tradizionali, dall'altro, l'ascesa del "*diritto economico*" come elemento fondante dell'ordinamento materiale, che il princìpio di sussidiarietà può essere compreso nella sua piena portata,

[739] L. Grimaldi, *op. ult. cit.*, p. 44. In tema, più ampiamente, F. Cocozza, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia. Vol. 1: Incidenza dei rapporti economici sull'Organizzazione del potere politico e sul sistema delle fonti del diritto*, CEDAM, Milano, 1999, p. 43 e ss.
[740] L. Grimaldi, *op. ult. cit.*, p. 45.

quale "*idea forte del costituzionalismo contemporaneo*"[741]. La sua concreta applicazione, in particolare nella dimensione cosiddetta "orizzontale" [742], che riguarda i rapporti tra istituzioni pubbliche e società civile, deve essere letta nel contesto della crisi della sovranità statale e della ridefinizione dei rapporti tra Stato e mercato.

La positivizzazione del princìpio di sussidiarietà si colloca in un ambito in cui appare particolarmente stretto l'intreccio tra le dinamiche politico-giuridiche e quelle socio-economiche[743]. In questo contesto, la razionalità istituzionale e organizzativa risulta strettamente connessa, e in parte omogenea, alla razionalità delle scelte economiche. Tale intersezione tra assetto istituzionale e quello che è stato efficacemente definito come l'"*ordine giuridico del mercato*"[744] rappresenta il terreno ideale sul quale si radica l'idea di base sussidiaria, in particolare nella sua dimensione che riguarda l'interazione tra sfera pubblica e sfera privata[745].

In questa prospettiva, è evidente come lo stesso pluralismo, fondamento dei rapporti tra soggetti pubblici e privati, tenda ad

---

[741] A. D'Atena, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3-4/1997, p. 627.

[742] In tema la dottrina giuridica è sterminata, *ex multis*, si rinvia a B. Cavallo, *Sussidiarietà orizzontale e legge n. 241 del 1990 nel governo del territorio*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2006, n. 3, pp. 395-408; S. Cassese, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Il Foro Italiano*, Parte V-16; V. Cerulli Irelli, *voce Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur*., agg. XII, 2004; M.P. Chiti, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl*., 1995, p. 505 ss.; G. Clemente Di San Luca, *La funzione amministrativa oggi. Tra sussidiarietà orizzontale e nuovi compiti di polizia amministrativa*, in *Enti pubblici*, 2001, p. 582 ss.; M. Consito, *Sussidiarietà e terzo settore*, *Labsus Paper*, n. 19, 2010; D. D'Alessandro, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004; A. D'Atena, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com*., 1997, p. 603 ss.

[743] In tema, S. Palazzolo, *Evoluzione storica del federalismo e del principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano*, in R. Realdon (a cura di), *La sussidiarietà orizzontale nel Titolo V della Costituzione e la sussidiarietà generativa*, CEDAM, Milano, 2018, p. 85

[744] N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998,

[745] L. Grimaldi, *op. ult. cit.*, p. 47.

assumere i tratti di un pluralismo "*market-friendly*"[746]: non solo orientato alla valorizzazione delle autonomie sociali ed istituzionali ma anche alla loro integrazione nel contesto economico di mercato. I meccanismi attraverso cui si attribuisce concretamente la competenza o la potestà d'intervento, come la preferenza per l'attore "meno complesso" o il potere di sostituzione, risultano fortemente influenzati da logiche economiche, in particolare dal parametro dell'efficienza, al punto da poter collegare il princìpio di sussidiarietà alle teorie sui cosiddetti "*fallimenti*" dello Stato e del mercato[747].

Nel considerare i casi in cui lo Stato si rivela inefficiente, accanto a quelli, speculari, in cui è il mercato a fallire, emerge una concezione più ampia di "*integrazione sussidiaria*"[748]. Secondo tale prospettiva, il complesso rapporto tra Stato e mercato può essere reinterpretato, attribuendo una funzione sussidiaria al mercato nei confronti delle carenze dell'apparato pubblico, e, simmetricamente, un ruolo sussidiario allo Stato nell'intervenire, in via regolatoria, per correggere le disfunzioni del mercato[749].

In relazione al legame tra sussidiarietà e mercato e, "*ai nessi specifici tra sussidiarietà e mercato, è stata anche sostenuta con forza la loro inscindibilità. Il mercato costituirebbe, infatti, secondo un'impostazione, per così dire, economicistica, il luogo privilegiato di esercizio dell'autonomia soggettiva, nonché lo strumento, irrinunciabile, attraverso il quale i singoli potrebbero autoregolare i propri interessi*"[750]. Un rapporto

---

[746] *Ibidem*.

[747] *Ibidem*. In tema, si rinvia a G. Ghetti, Lineamenti di diritto pubblico dell'economia, Giuffré, Milano, 2001, p. 54.

[748] L. Franzese, *Ordine economico e ordinamento giuridico*, CEDAM, Padova, 2004, p. 26.

[749] L. Grimaldi, *op. ult. cit.*, p. 48.

[750] *Ibidem*. In tema, *ex multis*, G. Rossi, *Diritto pubblico e diritto privato nell'attività della P.A.: alla ricerca della tutela degli interessi*, in *Diritto pubblico*, n. 1/1998, p. 671.

tanto forte, tuttavia, appare non del tutto persuasivo. Un simile approccio rischierebbe, infatti, da un lato, di obliterare il ruolo imprescindibile dei pubblici poteri, cui spetta, in ultima istanza, la determinazione dell'assetto complessivo delle competenze; dall'altro, di trascurare il fatto che il principio di sussidiarietà non può essere interpretato esclusivamente alla luce di criteri economici. Esso, infatti, non si limita a perseguire obiettivi di funzionalità ed efficienza, ma è altresì chiamato a garantire istanze di tutela e di promozione dei diritti sociali, o, secondo altra formulazione, delle "libertà sociali", accanto alle libertà economiche in senso proprio[751].

3. *Pluralismo sociale, cittadinanza attiva e Codice del Terzo Settore: l'esplicitazione del princìpio di sussidiarietà orizzontale*.

Per quanto riguarda l'ambito nazionale, con la riforma costituzionale del 2001, già precedentemente analizzata[752], il legislatore non è intervenuto solo nella modifica dei rapporti tra Stato e Regioni ma, introducendo il quarto comma all'art. 118 della Costituzione, ha esplicitato "*le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della profonda socialità che connota la persona umana e della sua possibilità di realizzare una azione positiva e responsabile; valorizzando l'originaria socialità dell'uomo si è voluto superare l'idea per cui solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una autonoma iniziativa dei cittadini*"[753].

[751] *Ibidem*.
[752] Vd. Cap. I
[753] Corte costituzionale, Sentenza n. 131/2020.

Dunque, "*è proprio tale centralità della persona che restituisce al principio di sussidiarietà la sua carica 'innovativa'*"[754] e, perciò, "*se la libertà della persona e delle sue iniziative personali è parte dell'interesse generale, essa non rappresenta di fronte allo Stato una sfera privata estranea alla sfera statale, e per essa irrilevante (...). Se la libera iniziativa è un diritto originario, derivante immediatamente dalle esigenze e quindi dall'ordinamento intrinseco al bene comune, ciò significa che si tratta di un diritto che impegna la responsabilità sociale dell'individuo, e che quindi esso ha natura e carattere essenzialmente funzionale, come sono funzionali tutti i poteri e i doveri dello Stato*"[755].

Ciò richiede "*un ordinamento statale secondo la concezione dello Stato come Stato di diritto, regolato e subordinato al diritto in tutti i suoi rapporti, in tutte le manifestazioni della sua personalità. E uno Stato di diritto informato al principio delle più larghe possibili autonomie dei privati, degli enti minori, privati e pubblici*"[756].

In definitiva, "*il princìpio di sussidiarietà legittima azioni 'private' ma al tempo stesso 'pubbliche' e le legittima in quanto finalizzate al bene comune, non in sé e per sé*"[757].

Quanto detto trova allora piena conferma nella finalità "*di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno*

---

[754] A. Poggi, *A vent'anni dalla legge Bassanini: che ne è della sussidiarietà orizzontale?*, in R. Realdon (a cura di), *La sussidiarietà orizzontale nel Titolo V della Costituzione e la sussidiarietà generativa*, CEDAM, Milano, 2018, p. 162.

[755] E. Tosato, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in *Nuova Antologia*, 1959, ora in *Persona, Società intermedie e Stato*, Milano, 1989, p. 459.

[756] E. Tosato, *op. ult. cit*., p. 460.

[757] A. Poggi, *A vent'anni dalla legge Bassanini: che ne è della sussidiarietà orizzontale?*, *cit*., p.163.

sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione"[758], come stabilito tanto dalla l. n. 106/2016, portante "*Delega al Governo per la riforma del Terzo Settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*", quanto dal principale decreto delegato della riforma, il d.lgs. n. 117/2017, cd. Codice del Terzo Settore[759], adottato in risposta all'esigenza, sempre più avvertita, di razionalizzare e coordinare il complesso e articolato panorama degli enti non lucrativi, cercando, pur nel rispetto delle specifiche differenze, di ricondurli ad un quadro normativo il più possibile unitario[760]. L'articolo 1 del provvedimento sancisce, in tal senso, l'importanza del sostegno alla "*cittadinanza attiva*"[761], in piena attuazione del princìpio di sussidiarietà orizzontale che presuppone, in definitiva, che la società nelle sue varie forme (come comunità di persone a livello sub-statale, statale e internazionale) si ponga al servizio della persona umana, considerata sia singolarmente sia nelle varie formazioni sociali in cui può esplicarsi la sua personalità. Sotto tale profilo si coglie pienamente il collegamento tra la sussidiarietà e il princìpio del pluralismo sociale, espresso

[758] Art. 1, l. 106/2016.

[759] In tema la dottrina giuridica è vastissima; tra i più recenti si rinvia a: C. Rondinelli, C. Silvestrini, *Il codice del terzo settore nella dimensione regionale: il caso piemontese*, in *Federalismi.it*, n. 20/2025; A. Dell'Agli, *L'affidamento dei servizi sociali, fra Terzo settore e Codice dei contratti pubblici*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, n. 1/2025; E. Rossi, *Enti religiosi e attività religiose, tra Costituzione e Codice del Terzo Settore*, in *Rivista AIC*, n. 2/2025.

[760] L. Gori, E. Rossi, *La legge delega n. 106 del 2016 di Riforma del Terzo Settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, n. 2, p. 8; Consiglio di Stato, Commissione speciale, 14 giugno 2017, n. 1405.

[761] P. Michiara, *L'ordinamento giuridico del Terzo Settore. Profili pubblicistici*, in *Munus*, n. 2/2019, p. 461.

dall'articolo 2 della Costituzione[762], che identifica i corpi intermedi ovvero le istituzioni della società civile.[763]

La sussidiarietà orizzontale, nel contesto sopra delineato, si presenta come lo strumento capace di coniugare le responsabilità politico-amministrative ineliminabili ed indelegabili degli Enti Locali con le risposte, anche di carattere innovativo e sperimentale, ai bisogni sociali che possono essere realizzate dalla peculiare categoria di soggetti non lucrativi, di cui si parlerà più approfonditamente nel proseguo, ovvero gli Enti del Terzo Settore[764].

4. *La categoria normativa degli "Enti del Terzo Settore" e lo sport dilettantistico*.

Gli Enti del Terzo Settore (ESD) sono oggetto di attenta riforma da parte del legislatore nazionale che, in considerazione della pluralità e dell'eterogeneità dei soggetti operanti nel variegato universo delle cd. *Organizzazioni non profit*[765], con l. delega n.

---

[762] E. Rossi, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, CEDAM, Padova, 1990; Sulla solidarietà *ex* art. 2 Cost., quale principio d'azione ispirante o regolante i rapporti 'orizzontali' (inter-individuali e sociali) nell'accezione della 'fraternità', cfr. F. Pizzolato, *Appunti sul principio di fraternità nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Riv. int. dir. uomo*, n. 3/2001.

[763] A. Santuari, *Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella riforma del Terzo Settore*, Bologna, Bononia University Press, 2018, p. 130.

[764] Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, *Riforma del Terzo settore: elementi professionali e criticità applicative*, p. 234.

[765] Richiamando le parole di G. Ghetti, *Lineamenti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 98, ove l'A. offre una panoramica delle definizioni che la scienza economica ha, negli anni, provato a tracciare per le Onp, "*per Weisbrod (1975) le Onp 'sono la conseguenza dell'incapacità dei governi di assicurare un'adeguata fornitura dei beni pubblici: il punto maggiormente critico di questa teoria è che essa non è in grado di spiegare, tra l'altro, 'perché se il governo non è in grado di soddisfare interamente la domanda di beni pubblici ... perché mai dovrebbero essere le Onp, anziché le imprese private for profit, a rimediare alla bisogna'; questa teoria non sembra essere affidabile, dal punto di vista dello studioso di scienze economiche, in quanto porta alla conclusione che 'in un'economia in cui lo Stato che funzionasse in modo perfetto non vi sarebbe posto per le Onp'. Per Hansmann (1980 e 1994) le Onp sono soprattutto la conseguenza 'dei fallimenti del contratto attribuibili*

all'esistenza di asimmetrie informative' che indurrebbero le imprese for profit a operare per la massimizzazione del profitto e, proprio per questo motivo, 'a fornire i beni e i servizi loro richiesti dai consumatori e/o dai donatori di qualità inferiore a quella promessa o dichiarata. Le Onp, invece, superano una tentazione del genere grazie appunto, al vincolo della non distribuzione dei profitti'; anche questa teoria non sembra essere affidabile, dal punto di vista dello studioso di scienze economiche, in quanto porta alla assurda conclusione che 'in un'economia di mercato che funzionasse in modo perfetto non vi sarebbe posto per le Onp'. Per Krashinsky e Ben-Ner (1986 e 1997), stante la presenza all'interno di qualsiasi organizzazione complessa di 'gruppi di stakeholders, cioè portatori di interessi tra loro confliggenti', la ragion d'essere delle Onp sta nella 'loro capacità di risolvere questi conflitti in modo più efficiente di altri tipi di organizzazione'; il punto maggiormente critico di questa teoria sta nel fatto che essa 'concettualizza le Onp all'interno della categoria del conflitto, proprio ad imitazione di quanto accade nello studio delle imprese for profit' mentre invece 'l'atto di adesione ad una Onp non è mai, in prima istanza, un atto di convenienza economica, ma il segno dell'accettazione di una qualche visione del mondo: in questo senso, si tratta di un atto morale'. Per Young (1983) ed E. James (1983) le Onp nascono per rispondere alla 'esistenza di forti eterogeneità nella domanda di beni e servizi da parte dei cittadini, eterogeneità a loro volta dovute alla diversità delle posizioni ideologiche presenti tra i vari gruppi della società'; le Onp sarebbero, dunque, 'il risultato di una specifica forma di comportamento imprenditoriale' nel quale rischio e capitali vengono posti al servizio di ideologie di valori, in particolare religiose; la critica è che in realtà si tratta non di una teoria, ma bensì di 'una proposizione sostanzialmente tautologica ..: posto che nella società esista una pluralità di soggetti, ognuno dei quali portatore di uno specifico sistema di valori, e posto che la permanenza nel tempo di ciascun gruppo sia legata all'esistenza di determinate organizzazioni non profit, allora più numerosi i gruppi nella società più numerose sarebbero le Onp in essa presenti. Come si intuisce, la spiegazione dell'esistenza delle Onp è, in tale argomento, già contenuta nelle premesse'; • per Etzioni (1995) occorre abbandonare le varie teorie individualistiche che sono alla base delle precedenti definizioni delle Onp in quanto queste teorie 'concettualizzano le non profit come soggetti filantropici che erogano beni e servizi', e considerare con approccio comunitario che la missione delle Onp è quella di generare 'una spirale virtuosa in cui la dotazione esistente di senso civico genera virtù civiche tra i cittadini che a loro volta rafforzano lo stock di fiducia e il mutuo rispetto' (Sullivan, 1995, 179). La critica più seria a questa teoria sarebbe quella che nella visione dei 'Comunitari' 'le Onp sono solo un'espressione della comunità e dunque non possiedono un'esistenza autonoma. per i comunitari, infatti, esisterebbero 'comunità morali che precedono la libera associazione di individui, comunità nelle quali vengono forgiati i fondamentali legami associativi sui quali le Onp basano la loro azione'. Nel sistema italiano la definizione di scienza economica più recente si deve a Zamagni, secondo il quale 'ciò che muove una Onp e ne regola il funzionamento è il principio di reciprocità' e cioè una relazione che 'postula un qualche bilanciamento tra ciò che si dà e ciò che ci si aspetta di ottenere in cambio, un bilanciamento che non si manifesta però in un preciso rapporto di scambio (o prezzo relativo), ma il cui ambito di variabilità dipende dalla diffusione tra i soggetti interessati di sentimenti morali quali la simpatia e la benevolenza ... La reciprocità non può dunque essere spiegata solamente nei termini del paradigma del self-interest: gli aspetti motivazionale e relazionale sono costitutivi della nozione di reciprocità. Proprio questo, allora, differenzia la Onp dai settori pubblico-statale e di mercato nei quali invece 'il principio di legittimazione delle decisioni

106 del 2016 ha inteso porre, tra i suoi obiettivi principali, la redazione di un Codice unitario capace di riordinare, rivedere e coordinare le disposizioni normative relative a tali soggetti[766].

Nella definizione dei princìpi e criteri direttivi cui il legislatore delegato era tenuto ad attenersi, il legislatore delegante ha riconosciuto la "*biodiversità*"[767] dell'universo *non profit*[768], nonché l'esigenza di prevedere forme e modelli organizzativi, gestionali e di controllo ispirati a princìpi di democrazia, eguaglianza, pari opportunità, partecipazione degli associati e dei lavoratori, efficienza, trasparenza, correttezza ed economicità[769].

Tale prospettiva si inserisce in una tradizione costituzionale[770] che, già con la Carta del 1948[771], ha valorizzato la funzione dei corpi intermedi e posto al centro la persona, promuovendo una cittadinanza attiva fondata sulla capacità creativa del singolo e delle formazioni sociali[772].

Alla persona è riconosciuto il diritto all'iniziativa, affermandone la responsabilità sociale ed il ruolo di protagonista nella vita associativa, anche attraverso forme libere di aggregazione, finalizzate a rispondere ai bisogni collettivi[773].

---

economiche è costituito nell'un caso dal diritto di cittadinanza e nell'altro caso dal potere d'acquisto' mentre 'la sfera del non profit può essere identificata con quelle attività di cui né la coercizione formale né lo scambio orientato al profitto è il principio informatore".

[766] L. Gori, E. Rossi, *La legge delega n. 106 del 2016 di Riforma del Terzo Settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, n. 2, p. 8. Cfr. anche Consiglio di Stato, Commissione speciale, 14 giugno 2017, n. 1405.

[767] A. Santuari, *Lineamenti di diritto degli enti del terzo settore e delle cooperative*, Milano, Franco Angeli, 2022, p. 89.

[768] A. Fici, E. Rossi, G. Sepio, P. Venturi, *Dalla parte del Terzo Settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, Roma-Bari, Laterza, 2020, p. 14.

[769] Art. 4, comma 1, lett. d), l. 106/2016.

[770] E. Battelli, *Il ruolo dei corpi intermedi nel modello italiano di società pluralista*, in *Politica del diritto*, n. 2/2018, p. 259.

[771] R. Carmina, *Gli enti sportivi dilettantistici*, Milano, CEDAM, 2017, p. 6.

[772] Recentemente, in dottrina D. Carusi, *Democraticità e formazioni sociali*, in *Annali Società italiana degli studiosi del diritto civile*, n. 13/2025.

[773] L. Violini, *La sussidiarietà come principio di rilievo costituzionale*, in G. Vittadini (a cura di), *Sussidiarietà: la Riforma possibile*, Milano, Estaslibri, 1997, p. 57.

Tali enti realizzano attività di interesse generale mediante azioni volontarie e gratuite, mutualistiche oppure attraverso la produzione o lo scambio di beni e servizi. Tra questi rientrano le cooperative sociali, le organizzazioni di volontariato (ODV), le associazioni di promozione sociale (APS), gli enti filantropici, le società di mutuo soccorso, le associazioni (riconosciute e non), le fondazioni, le reti associative e le imprese sociali[774].

A partire dalla metà degli anni '70[775], tali organizzazioni hanno conosciuto una progressiva espansione e differenziazione, inducendo il legislatore ad intervenire, dapprima con normative settoriali rivolte a specifiche categorie, come le cooperative sociali[776] e gli enti del volontariato[777], e, successivamente, con la legge n. 106 del 2016, con una riforma organica, che ha definito per la prima volta la categoria normativa unitaria di Ente del Terzo Settore[778].

In questo contesto, il legislatore, sia delegante che delegato, ha individuato negli Enti del Terzo Settore (ETS) un sottoinsieme di formazioni sociali caratterizzate da elementi comuni, quali le finalità perseguite, l'ambito d'azione e le modalità di svolgimento delle attività di interesse generale[779], come definite agli artt. 4 e 5 del Codice del Terzo Settore (CTS). In favore di tali attività, sono previste misure di sostegno e promozione

[774] A. Fici, *Terzo Settore e sport dilettantistico. La riforma come opportunità per le associazioni (e le società) sportive dilettantistiche*, in "AICOON Working Paper" n. 173/2019, p. 4.

[775] M. Rubino De Ritis, *Diritto ed economia delle imprese sportive*, in G. Cassano, A. Catricalà (a cura di), *Diritto dello sport*, *cit*., p. 26.

[776] Legge 8 novembre 1991, n. 381. *Disciplina delle cooperative sociali*.

[777] Legge 11 agosto 1991, n. 266. *Legge-quadro sul volontariato*.

[778] L'art. 4, secondo comma, del CTS esclude esplicitamente dalla categoria degli ETS tutte le amministrazioni pubbliche. Esclude anche le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche. All'art. 1, comma 3, del CTS vengono, infine, escluse dalla categoria degli ETS anche le fondazioni bancarie.

[779] L. Gori, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei Rapporti fra Terzo Settore e PA*, in *Federalismi*, 2020, n. 14, p.4.

ispirate al principio di ragionevolezza, accompagnate da un articolato sistema di controlli interni ed esterni, al fine di incentivare l'iniziativa autonoma dei cittadini, singoli o associati[780].

Così come il legislatore delegante con l'art. 1, comma 1, della legge delega chiarisce che il Terzo Settore comprende l'insieme di attività, anche tra loro molto differenti, dalla cultura al tempo libero, dall'assistenza alle persone fragili, come persone con disabilità e migranti, a forme di inclusione e coesione sociale, accomunate dall'essere espressione dell'iniziativa autonoma dei cittadini volta al perseguimento del bene comune, alla promozione della cittadinanza attiva e allo sviluppo integrale della persona, contribuendo altresì alla crescita occupazionale, il legislatore delegato all'art. 4 del d.lgs. n. 117 del 2017 qualifica come appartenenti al Terzo Settore gli enti privati costituiti per il perseguimento, senza finalità lucrative, di scopi civici, solidaristici e di utilità sociale, in conformità ai rispettivi statuti o atti costitutivi.

Nell'ambito di tale riforma, la legge delega, i relativi decreti attuativi e le successive integrazioni, hanno riconosciuto anche il valore sociale dello sport dilettantistico[781], e, a tale

---

[780] A. Fici, *op. ult. cit.*, p. 1.

[781] In tema, G. Castellani, D. De Rosa, R. Di Stefano, G. Nigri, *La funzione sociale dello sport dilettantistico: prospettive di misurazione*, Fondazione Nazionale dei Dottori Commercialisti, Documento del 15 aprile 2016, p. 20, ove gli AA. aggiungono come sia "*da sottolineare l'importanza del terzo settore e del lavoro volontario nella diffusione della pratica sportiva. In Italia, stando alle ricerche condotte dal CONI, l'impatto economico delle attività legate allo sport risulta consistente (le attività economiche sono intese in senso ampio come attività di gestione degli impianti sportivi e organizzazioni sportive, oltre alle attività collaterali quali produzione di attrezzature sportive, di abbigliamento, di costruzione di impianti sportivi oltre anche tutte le attività connesse all'indotto generato dall'industria dello sport come alberghi, ristoranti, mezzi di trasporto, ecc.). L'impatto equivale all' 1,6% del PIL nazionale con ben 396 mila unità di lavoro coinvolte. Le spese delle famiglie per lo sport invece rappresentano circa il 2,3% del totale dei consumi, un importo equivalente alla spesa per le comunicazioni (telefonia, giornali, media) e pari al 17% delle spese alimentari. Infine in merito agli impatti economici dello sport è in corso una ricerca in collaborazione tra il CONI e l'università Bocconi, per stimare il risparmio*

proposito,si richiama, in particolare, il comma 2, lett. a), dell'art. 3 del d. lgs n. 36/2021 che riconosce "*il valore culturale, educativo e sociale dell'attività sportiva, quale strumento di miglioramento della qualità della vita e di tutela della salute, nonché quale mezzo di coesione territoriale*".

In questo ambito, un ruolo particolarmente rilevante è svolto dalle associazioni e società sportive dilettantistiche in quanto, nel panorama italiano, la realtà dilettantistica rappresenta la componente largamente prevalente dell'intero settore sportive, come supra analizzato[782]. La dimensione educativa e sociale dello sport si esprime in modo emblematico proprio attraverso questi enti, che consentono il passaggio dalla pratica individuale a quella collettiva e costituiscono una forma autentica di espressione comunitaria, ispirata a valori condivisi di rispetto ed inclusione[783].

---

in termini di spese mediche derivante da una corretta e diffusa pratica sportiva (che si lega anche ai domini BES "ricerca e innovazione" e "istruzione e formazione"). Per quanto riguarda il dominio della "sicurezza" bisogna ricordare, in linea con la funzione educativa dello sport, l'importanza della pratica sportiva in certe realtà territoriali c.d. difficili, in cui il calcio, o gli sport di palestra, giusto per dare qualche esempio, costituiscono per i ragazzi l'alternativa positiva alla vita di strada e l'unica risorsa di formazione e via d'uscita. In questi contesti sicuramente lo sport assume una funzione educativa differente e più forte con impatti non solo sul percorso formativo dei ragazzi stessi ma anche sulla sicurezza del territorio interessato e della comunità circostante riducendone il degrado e aumentandone la sicurezza (da lì l'importanza dei valori positivi legati allo sport ed alla famiglia)".

[782] Cfr. Rapporto Sport 2024, p. 5, ove si specifica che la "*rete dello Sport organizzato è composta da 112 mila associazioni e società sportive dilettantistiche con almeno un tesseramento attivo, di cui 5.700 con attività dedicate a persone con disabilità. Gli italiani tesserati sono 13,2 milioni, per il 95% atleti agonisti o praticanti. Tra i 6 e i 14 anni due giovani italiani su tre fanno parte della rete dello Sport organizzato*".

[783] S. Bastianon, *Il modello sportivo europeo e la condizione giuridica degli sportivi stranieri*, in G. Cassano, A. Catricalà (a cura di), *Diritto dello sport*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2019, p. 191. In tema, si richiama anche la Dichiarazione n. 29 del Trattato di Amsterdam: "*La conferenza sottolinea la rilevanza sociale dello sport, in particolare il ruolo che esso assume nel forgiare l'identità e nel ravvicinare le persone. La conferenza invita pertanto gli organi dell'Unione Europea a prestare ascolto alle associazioni sportive laddove trattino questioni importanti che riguardano lo sport. In quest'ottica, un'attenzione particolare dovrebbe essere riservata alle caratteristiche specifiche dello sport dilettantistico*".

Proprio in tema di sport dilettantistico la normative sul Terzo Settore si lega alla Riforma dello sport e, in particolare, all'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 36 del 2021[784], ove si afferma come l'associazione o società sportiva dilettantistica sia il soggetto giuridico affiliato a una Federazione Sportiva Nazionale, a una Disciplina Sportiva Associata o a un Ente di Promozione Sportiva, che svolge, senza scopo di lucro, attività sportiva, didattica, formativa e di assistenza con riferimento allo sport dilettantistico.

Così, la finalità sociale, l'assenza di lucro e l'organizzazione di attività inclusive e formative costituiscono i principali punti di contatto tra gli enti sportivi dilettantistici e quelli che compongono il Terzo Settore[785].

Sebbene i percorsi normativi che disciplinano il Terzo Settore e l'ordinamento sportivo siano storicamente autonomi[786], è possibile affermare come essi convergano nel comune riconoscimento del valore sociale e sanitario dell'attività sportiva, quale strumento di inclusione e sviluppo, così come

[784] L. 8 agosto 2019, n. 86, *Deleghe al governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione*; d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36, *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* (G.U. n. 67 del 18 marzo 2021). In ragione della delega contenuta nella l. n. 86 del 2019, in relazione ad altre tematiche sempre sulla materia, sono stati emanati altri 4 decreti legislativi: il d.lgs. n. 37 del 2021, *Attuazione dell'articolo 6 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso ed esercizio della professione di agente* sportivo; il d.lgs. n. 38 del 2021, *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; il d.lgs. n. 39 del 2021, Attuazione dell'articolo 8 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recente semplificazione di adempimenti relativi agli organismi sportivi e il d.lgs. n. 40 del 2021, Attuazione dell'articolo 9 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali.*

[785] A. Fici, *op. ult. cit.*, p. 2.

[786] A.M. Gambino, *La riforma del Terzo settore e l'attività sportiva*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, n. 2/2018, p. 238.

sancito dall'art. 5, comma 1, lett. a), della legge delega per la riforma dello sport.

5. *Accedere al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore: un'opportunità per le ASD?*

Lo sport rappresenta, quindi, un settore significativo all'interno del Terzo Settore[787], e le associazioni e società sportive dilettantistiche ne costituiscono il principale punto di intersezione, in quanto soggetti organizzatori dell'attività sportive[788].

Infatti, i requisiti essenziali per l'accesso alla qualifica di Ente del Terzo Settore coincidono, sostanzialmente, con quelli previsti per il riconoscimento della qualità di associazione sportiva dilettantistica (ASD), quali l'assenza di scopo di lucro; il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale; lo svolgimento di attività di interesse generale; l'organizzazione interna improntata a princìpi di democrazia ed uguaglianza; l'elettività delle cariche sociali[789].

Sulla base di tali presupposti, la dottrina ha evidenziato la piena compatibilità tra la qualifica di ASD e quella di ETS, riconoscendo alle prime la possibilità di iscriversi al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS)[790], istituito dal CTS al fine di superare la frammentazione del quadro normativo

[787] A.M. Gambino, *op. ult. cit.*, p. 238, ove l'A. afferma come lo "*sport è una porzione importante del Terzo Settore,* […] *l'attività sportiva è uno dei suoi pilastri,* […] *e l'interazione tra i due sistemi si realizza attraverso i soggetti che organizzano le attività sportive, cioè le associazioni e le società sportive dilettantistiche*".

[788] A. Fici, *op. ult. cit.*, p. 4.

[789] *Ibidem*.

[790] In dottrina, M. Avagliano, *Iscrizione al RUNTS degli enti del terzo settore e situazione patrimoniale aggiornata*, in *Studi e Materiali*, n. 2/2023 e S. Lorenzo, *L'iscrizione al RUNTS tra la sua operatività e l'entrata in vigore del regime fiscale degli ETS*, in *Cooperative e enti non profit*, n. 7/2021.

previgente, derivante dalla stratificazione di leggi specifiche per ciascuna tipologia di ente[791].

Il RUNTS, istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e gestito in collaborazione con ciascuna Regione o Provincia autonoma[792], è un registro pubblico, accessibile a tutti gli interessati in modalità telematica, strutturato su sette sezioni, riservate alle diverse categorie di ETS, ovvero: Organizzazioni di volontariato (ODV); Associazioni di promozione sociale (APS); Enti filantropici; Imprese sociali, incluse le Cooperative sociali; Reti associative; Società di mutuo soccorso; Altri enti del Terzo Settore (art. 46 CTS), sezione in cui sono iscrivibili, acquisendo la conseguente qualifica di ETS, anche quelle organizzazioni che non rientrano in nessuna delle categorie definite da una lettera specifica, purché sussistano tutte le altre condizioni[793].

Il RUNTS, dunque, sostituisce e unifica i registri esistenti, relativi a OdV, APS e ONLUS, come previsto dall'art. 45 del CTS e dal relativo decreto attuativo. L'iscrizione nel RUNTS, pur costituendo una facoltà e non un obbligo, comporta l'adesione a un regime giuridico specifico[794].

Tali caratteri assegnano a detti enti un'identità distintiva al punto da "*differenziarli rispetto agli altri due settori della vita sociale: la Pubblica Amministrazione, i cui apparati, regolati dalla legge e finanziati dalla fiscalità generale, perseguono finalità (non solo collettive ma anche) 'pubbliche', e il Mercato,*

[791] A. Fici, E. Rossi, G. Sepio, P. Venturi, *Dalla parte del Terzo Settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, Roma-Bari, Laterza, 2020, p. 266.

[792] Regioni e Province autonome dovranno individuare uno specifico soggetto da incaricare della gestione del Registro e dei procedimenti di iscrizione e cancellazione (art. 53 CTS).

[793] M.V. De Giorgi, *Terzo Settore. Il tempo della Riforma*, in *Enti del Primo Libro e del Terzo Settore*, Pisa, Pacini Giuridica, 2021, p. 355.

[794] A. Fici, *Fonti della disciplina, nozione e governance del terzo settore*, in A. Fici (a cura di), *La riforma del Terzo Settore e dell'impresa sociale: una introduzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 85.

dove le imprese private operano con finalità lucrative finanziate dal capitale di rischio".[795]

Così, le ASD già iscritte nei registri delle Associazioni di Promozione Sociale (APS) o delle Organizzazioni di Volontariato (OdV) confluiscono automaticamente nel RUNTS, senza necessità di nuova domanda, mentre quelle non precedentemente registrate che intendano acquisire la qualifica di Ente del Terzo Settore devono procedere con apposita istanza di iscrizione[796].

A tal fine, è necessario che gli statuti delle ASD interessate siano adeguati alle previsioni del Codice del Terzo Settore includendo, tra le clausole obbligatorie, il divieto di distribuzione di utili e la previsione della devoluzione del patrimonio residuo, in caso di scioglimento, ad altri enti del Terzo Settore aventi finalità analoghe nel campo sportivo.

Secondo la dottrina prevalente[797], la sezione del RUNTS maggiormente corrispondente alla natura delle ASD è proprio quella riservata alle APS[798], in considerazione della vocazione mutualistica di queste ultime, le quali, come le ASD, operano prevalentemente a favore dei propri associati e si avvalgono spesso dell'opera volontaria[799]. Tuttavia, in mancanza dei requisiti specifici per l'iscrizione nella sezione APS o OdV, le ASD possono comunque essere iscritte nella sezione residuale dedicata agli "altri enti del Terzo Settore", qualora sussistano i requisiti generali previsti dal Codice[800].

È opportuno anche sottolineare che la qualifica di ASD è riservata alle sole associazioni iscritte al CONI e, con l'entrata

---

[795] Consiglio di Stato, Commissione speciale, 14 giugno 2017, n. 1405.

[796] A. Santuari, *Le ASD e il RUNTS, tra libertà di iscrizione e adempimenti statutari*, in *Diritto dello Sport*, Sezione commenti, 10 marzo 2021, p. 1.

[797] A. Fici, *Terzo Settore e sport dilettantistico. cit.*…, p. 3.

[798] A. Santuari, *Le ASD e il RUNTS, tra libertà di iscrizione e adempimenti statutari*…, p. 2, individua le APS come "*soluzione naturaliter*" per le ASD.

[799] A. Fici, *op. ult. cit*., p. 3.

[800] A. Fici, *op. ult. cit*., p. 4.

in vigore del d.lgs. n. 36/2021, al Registro Nazionale delle Attività Sportive Dilettantistiche, istituito dallo stesso decreto. Non sussiste alcuna incompatibilità tra l'iscrizione a tale registro e quella al RUNTS: anzi, l'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 36/2021 prevede espressamente la coesistenza della qualifica di ASD con quella di ETS.

L'iscrizione al Registro delle attività sportive dilettantistiche si pone quale condizione necessaria per accedere ai benefici e contributi pubblici legati all'attività sportiva[801], così come l'iscrizione al RUNTS è presupposto per usufruire delle agevolazioni specificamente riservate agli enti del Terzo Settore. Di conseguenza, la scelta di aderire o meno al RUNTS riveste una portata strategica per ogni ASD: in caso di mancata iscrizione, l'ente continuerà a beneficiare esclusivamente delle misure previste per lo sport dilettantistico, mentre l'iscrizione al RUNTS determina l'applicazione prevalente della disciplina del Terzo Settore, fatta salva la compatibilità con le norme della riforma dello sport[802].

Tale decisione comporta effetti rilevanti, in particolare sotto il profilo fiscale ed economico, che devono essere attentamente valutati in funzione delle caratteristiche operative e dimensionali dell'associazione. Tuttavia, l'iscrizione al RUNTS consente all'ente di accedere alla qualifica di interlocutore privilegiato della Pubblica Amministrazione, come visto, in relazione allo svolgimento delle attività di interesse generale, tra cui rientrano espressamente quelle sportive dilettantistiche[803].

---

[801] A. Fici, *op. ult. cit*., p. 5.

[802] *Ibidem*.

[803] Art. 5, comma 1, lett. t) del d.lgs. n. 117 del 2017, all'interno di un elenco di 26 attività di interesse generale esercitate in via esclusiva o principale dagli ETS, diversi da imprese sociali. Analogamente, sempre nell'ambito della delega di cui alla l. n. 106 del 2016, il d.lgs. n. 112 del 2017, all'art. 2, comma 1, lett. u), nel ridefinire le disposizioni relative all'impresa sociale, annovera l'organizzazione e gestione delle attività sportive dilettantistiche tra le attività di interesse generale esercitabili dagli enti rientranti in detta categoria.

6. *Il doppio regime dei rapporti tra Pubblica Amministrazione ed Enti del Terzo Settore dopo l'entrata in vigore del Codice del Terzo Settore.*

Con l'entrata in vigore del Codice del Terzo Settore[804], si assiste alla coesistenza nell'ordinamento di due distinti modelli su cui impostare il rapporto tra la Pubblica Amministrazione e gli Enti del Terzo Settore[805].

Il primo è delineato dal Codice dei contratti pubblici ed è incentrato, come detto, sul princìpio cardine della concorrenza. In base a tale princìpio, gli ETS, qualificati come operatori economici[806], possono partecipare alle ordinarie procedure ad evidenza pubblica, competendo tra loro e con operatori profit, anche disomogenei. Tuttavia, il princìpio concorrenziale è inquadrato all'interno di una normativa che valorizza obiettivi di sostenibilità, prevedendo l'integrazione nei bandi di gara di criteri ambientali e sociali[807] volti a realizzare un "*equilibrio tra le libertà economiche e gli obiettivi di protezione sociale*"[808].

Il secondo modello, introdotto dal CTS, in particolare dal Titolo VII, disciplina, invece, un rapporto collaborativo tra PA e un novero ristretto di soggetti, gli ETS appunto, con cui co-programmare e co-progettare servizi di rilevanza sociale[809].

---

[804] 3 agosto 2017.

[805] A. Gualdani, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *Federalismi.it*, n. 21/2021, p. 115.

[806] Vd. Cap. VI.

[807] In tema: R. D. Costa, *Contratti pubblici e clausole sociali dopo il D.Lgs. n. 209 del 2024*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, n. 1/2025; M. Mazzarella, *Verso una maggiore sostenibilità degli appalti pubblici: il ruolo dei criteri ambientali minimi*, in *Munus*, n. 1/2023; S. Rossa, *Sviluppo sostenibile e appalti pubblici. Sul ruolo degli appalti innovativi come strumento di sostenibilità*, in *CERIDAP*, n. 4/2022.

[808] S. Bandini, *Gli affidamenti alle cooperative sociali e le clausole sociali di inserimento lavorativo nel nuovo Codice*, in L. Gallo, P. Moro (a cura di), *Gli appalti di servizi sociali e l'affidamento alle cooperative sociali di inserimento lavorativo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2018, p. 201.

[809] A. Lombardi, *Gli strumenti collaborativi tra P.A. e terzo settore nel sistema delle fonti*, in A. Fici, L. Gallo, F. Giglioni (a cura di), *I rapporti tra*

Dunque, per quanto qui d'interesse, le ASD e SSD interessate alla gestione di immobili o impianti sportivi possono interfacciarsi con la PA, oltre che attraverso le procedure amministrative a carattere competitivo contenute nel Codice dei Contratti pubblici, anche tramite procedure a carattere cooperativo e collaborativo, come disciplinate nel Codice del Terzo settore.

Partendo da una breve ricostruzione storico/evolutiva dei nuovi istituti, si ricorda come all'indomani della sua entrata in vigore, il Titolo VII abbia sollevato dubbi circa una possibile disarmonia rispetto al Codice dei contratti pubblici, in particolare in merito alla disciplina dell'affidamento dei servizi sociali[810] e come tali perplessità abbiano indotto l'Autorità Nazionale Anticorruzione a richiedere un parere chiarificatore al Consiglio di Stato[811].

Nello specifico, gli articoli 55 e 56[812] del CTS ampliano le modalità con cui gli ETS possono instaurare rapporti giuridici con la PA ma non fanno più espresso riferimento al rispetto delle norme nazionali ed europee relative all'affidamento di servizi da parte della PA, precedentemente richiamate, come, ad esempio, nel d.p.c.m. 30 marzo 2001, "*Atto di indirizzo e*

pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, p. 37.

[810] Commissione speciale del Consiglio di Stato, n. affare 01382 del 26 luglio 2018.

[811] *Ibidem*.

[812] Il terzo articolo del Titolo VII, l'art. 57, rubricato "*Servizio di trasporto sanitario di emergenza e urgenza*" esula dalla presente trattazione. In dottrina, si rinvia a B. Petrillo, *La compatibilità dell'art. 57 del d.lgs. n. 117 del 2017 con la direttiva n. 2014/24/UE: è possibile affidare anche alle cooperative sociali e non solo alle associazioni di volontariato il servizio di trasporto sanitario di emergenza ed urgenza tramite convenzionamento? [Nota a ordinanza: Cons. Stato, sez. III, 18 gennaio 2021, n. 536]*, in *GiustAmm.it*, n. 2/2021.

coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona"[813].

Nel parere n. 2052 del 20 agosto 2018, la Commissione speciale del Consiglio di Stato ha osservato che il Codice dei contratti pubblici "*non solo non prevede alcuna esplicita esclusione dei servizi sociali dal proprio ambito di applicazione, ma detta anzi plurime disposizioni che ne confermano la soggezione alla disciplina codicistica*". Conseguentemente, ha affermato la prevalenza del diritto eurounitario anche in materia di affidamento di servizi sociali, salvo il caso in cui l'affidamento avvenga a titolo interamente gratuito[814].

Tale interpretazione comporta una definizione estremamente restrittiva della gratuità, intesa come "*non economicità del servizio*"[815], ossia una prestazione erogata necessariamente in perdita per l'ente prestatore, fuori dal mercato e per la quale è ammesso solo il rimborso a piè di lista, documentato e non forfettario, escludendo qualsiasi forma riconducibile, anche indirettamente, ad una remunerazione[816].

Alla luce di tale parere, l'applicazione del Titolo VII del CTS in contesti concorrenziali sembrava porsi in contrasto con il diritto europeo e, dunque, essere potenzialmente inapplicabile.

Tuttavia, anche il parere del Consiglio di Stato presenta profili di criticità. Esso, infatti, "*ha esaminato il complesso rapporto tra i due Codici con la sola lente della concorrenza, omettendo di valorizzare le specificità e le caratteristiche solidaristiche dei soggetti del Terzo settore. Si è così svilito quel favor per questi ultimi, consacrato con la costituzionalizzazione del principio di*

[813] In dottrina, si rinvia a A. Gualdani, *Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive*, in *Federalismi.it*, n. 12/2018, p. 23.
[814] Commissione speciale del Consiglio di Stato, n. affare 01382 del 26 luglio 2018.
[815] *Ibidem*.
[816] *Ibidem*.

sussidiarietà orizzontale, e conseguentemente depotenziato il ruolo degli istituti introdotti dal Codice del Terzo settore"[817].

Un importante passo avanti per il superamento della visione è avvenuto con la pronuncia del TAR Campania n. 3620 del 2 luglio 2019 che, riguardo ad una procedura avviata dal Comune di Portici per l'affidamento a ETS e cooperative sociali di servizi alla persona, ha ritenuto che il Codice dei contratti pubblici "*non è del tutto pertinente alla fattispecie in esame*". Il TAR ha affermato la distinzione tra i princìpi e le regole applicabili nei due ambiti normativi, riconoscendo che nel caso dei partenariati sociali la Pubblica Amministrazione non è tenuta ad applicare rigidamente il Codice dei contratti pubblici, se non nei limiti in cui esso esprima principi generali che regolano l'azione amministrativa[818].

Un punto di svolta ulteriore si è avuto con la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 20 giugno 2020[819], intervenuta nell'ambito del giudizio di legittimità sulla l.r. dell'Umbria n. 2/2019. Nell'occasione, la Corte ha chiarito che lo stesso diritto dell'Unione consente agli Stati membri di adottare modelli organizzativi fondati sul princìpio di solidarietà, anziché sulla concorrenza, a condizione che le organizzazioni non lucrative contribuiscano in modo effettivo, trasparente e paritario al perseguimento delle finalità sociali[820].

---

[817] A. Gualdani, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *Federalismi.it*, n. 21/2021, p. 122.

[818] TAR Campania (Napoli) sez. III, 2 luglio 2019, n. 3620, n. 5.

[819] Vastissima la dottrina in tema, *ex multis*, S. Pellizzari, C. Borzaga. (a cura di), *Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della corte costituzionale*, Euricse, 2020; M. Galdi, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C. cost. 26 giugno 2020, n. 131*, in *Federalismi.it*, n. 32/2020; G. Marzocchi, *La Sentenza 131 e il lungo cammino della collaborazione*, in *Impresa Sociale*, n. 3/2020; E. Rossi, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sent. n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5/2020.

[820] Corte Costituzionale, sentenza n. 131 del 26 giugno 2020, *considerando in diritto*, 2.2, p. 10, ove si precisa che: "*la Direttive 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26/02/2014, sull'aggiudicazione*

In tale prospettiva, la Pubblica Amministrazione, in particolare gli Enti locali, dispone, grazie al CTS, di una più ampia gamma di strumenti per sviluppare politiche pubbliche in integrazione con gli ETS. Secondo la Corte, al modello concorrenziale, in cui i soggetti privati sono meri esecutori della funzione pubblica, il CTS affianca un modello partecipativo, che valorizza le capacità di ascolto, analisi e intervento tipiche degli ETS[821]. Questi ultimi apportano informazioni preziose, capacità organizzativa e risorse, contribuendo, così, al miglioramento dell'efficienza, della qualità dei servizi e alla razionalizzazione della spesa[822].

Il CTS propone, dunque, un nuovo paradigma relazionale, in cui la Pubblica Amministrazione non si limita a gestire risorse e affidare servizi ma riconosce nel privato una risorsa in sé, capace di concorrere al soddisfacimento dei bisogni collettivi. Tale impostazione rispecchia il princìpio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, comma 4, Cost., ed è una delle prime attuazioni legislative dell'impegno statale a favorire l'iniziativa dei cittadini nello svolgimento di attività di interesse generale[823].

L'art. 55 del CTS, che apre il Titolo VII, rappresenta una significativa attuazione del princìpio costituzionale suddetto, offrendo agli ETS la possibilità di instaurare con la Pubblica Amministrazione un rapporto di "*amministrazione*

---

dei contratti di concessione che, all'art. 37 paragrafo 6, prevede come 'l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore può condurre liberamente negoziati con i candidati e gli offerenti'; la Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26/02/2014 sugli appalti pubblici; le sentenze della Corte di Giustizia UE 28/01/2016 causa C-50/14 (cd sentenza CASTA) e 11/12/2014 causa C-113/13 (cd sentenza 'Spezzino') che, a parere della Corte, 'tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà'".

[821] M. Marucci, *Esperienze di co-progettazione: tre dimensioni di governance partecipativa*, in B. Boschetti (a cura di), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 150.

[822] E. Morino *et al.*, *I rapporti con gli Enti Pubblici. Gli enti del Terzo settore e il nuovo Registro unico*, Torino, Eutekne, 2021, p. 341.

[823] A.M. Gambino, *La riforma del Terzo settore e l'attività sportiva*, cit., p. 236.

condivisa"[824], alternativo alla logica di mercato e fondato sulla collaborazione per il perseguimento dell'interesse generale[825].

Il modello delineato dal CTS supera lo schema tradizionale che vede gli ETS come meri esecutori di servizi. La relazione collaborativa, infatti, non si fonda sul pagamento di corrispettivi bensì sulla convergenza di obiettivi e sulla messa in comune di risorse pubbliche e private per la programmazione e progettazione condivisa di servizi, in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'ONU per lo Sviluppo Sostenibile[826].

Nel rispetto dei princìpi fondamentali dell'azione amministrativa, come efficacia, economicità, trasparenza, responsabilità, parità di trattamento e completezza istruttoria, la PA è tenuta a considerare gli ETS quali destinatari privilegiati delle forme di coinvolgimento previste dall'art. 55 del CTS: co-programmazione, co-progettazione e accreditamento, istituti ordinati secondo una sequenza logico-giuridica che conferisce al princìpio di sussidiarietà una vera e propria procedimentalizzazione estesa a tutte le attività di interesse generale *ex* art. 5 CTS, anche oltre l'ambito tradizionale dei servizi sociali, precedentemente riservato a interventi innovativi o sperimentali[827].

---

[824] In tema, per tutti, G. Arena, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020.

[825] Corte Costituzionale, sentenza n. 131 del 26 giugno 2020, *considerato in diritto 2.1*, p. 8.

[826] A. Fici, E. Rossi, G. Sepio, P. Venturi, *Dalla parte del Terzo Settore*, cit., p. 286.

[827] Come disciplinato all'Art. 7, d.p.c.m. 30 marzo 2001, "*Al fine di affrontare specifiche problematiche sociali, valorizzando e coinvolgendo attivamente i soggetti del terzo settore, i comuni possono indire istruttorie pubbliche per la coprogettazione di interventi innovativi e sperimentali su cui i soggetti del terzo settore esprimono disponibilità a collaborare con il comune per la realizzazione degli obiettivi. Le regioni possono adottare indirizzi per definire le modalità di indizione e funzionamento delle istruttorie pubbliche nonché per la individuazione delle forme di sostegno*".

6.1. *L'evoluzione del rapporto tra Codice del Terzo Settore e Codice dei contratti pubblici.*

L'introduzione della l. n. 120/2020, di conversione del "Decreto Semplificazioni" (d.l. n. 76/2020)[828], ha ulteriormente favorito un avvicinamento tra il CTS ed il Codice dei contratti pubblici allora vigente, ossia il D.lgs n. 50/2016, in particolare, con l'inserimento di specifici richiami al Titolo VII del CTS all'interno degli articoli 30, comma 8, 59, comma 1, e 140, comma 1, del Codice dei contratti.

L'art. 30, che disciplina i principi generali in materia di aggiudicazione, richiama espressamente l'estensione della disciplina sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990) anche alle forme di coinvolgimento degli ETS previste dal CTS. Più rilevanti sono, tuttavia, le modifiche agli artt. 59 e 140, che, con la specificazione "*fermo restando quanto previsto dal Titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*", riconoscono un'autonomia normativa agli strumenti collaborativi del CTS anche nell'ambito dei servizi elencati nell'Allegato IX.

Tale richiamo normativo è stato interpretato come una norma-ponte che mira ad equiparare i due Codici, pur in assenza di un coordinamento sistematico. Il legislatore ha, quindi, tracciato un autonomo spazio giuridico volto a valorizzare le capacità progettuali degli ETS oltre il mero affidamento di servizi[829].

A completamento del percorso sopra tratteggiato, il nuovo Codice dei contratti pubblici, adottato D.lgs. 36/2023, "*supera la questione, molto dibattuta, del rapporto fra i due codici, spesso incentrata sul concetto di deroga del CTS rispetto alla*

[828] In dottrina, si rinvia a R. Spagnuolo Vigorita, *Semplificazione e sostituzione dalla legge "Madia" al decreto legge n. 76/2020. Il ruolo dell'amministrazione nelle politiche di sviluppo economico e sociale*, in *Munus*, n. 2/2020 e A. Madeo, *Decreto Semplificazioni: Decreto Legge 76/2020. La Riforma dell'abuso d'ufficio tra esigenze di semplificazione e burocrazia difensiva*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n. 4/2020.

[829] A. Gualdani, *op. ult. cit.*, p. 128.

disciplina in materia di contratti pubblici, giungendo alla loro equiordinazione, nel rispetto delle condizioni ivi previste, in quanto entrambi funzionali alla protezione e promozione di interessi pubblici costituzionali di pari rango: la tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lett. e), Cost.), da un lato, e i principi di solidarietà (art. 2 Cost.) e di sussidiarietà orizzontale (art.118, comma 4, Cost.), dall'altro"[830].

Inoltre, fra le novità introdotte con il Nuovo Codice dei contratti pubblici, vi è certamente l'inserimento nell'art. 6 dei princìpi di solidarietà e sussidiarietà in continuità con quanto stabilito nella sentenza n. 131/2020.

Dunque, la "*portata e il significato complessivo del principio in commento sono di immediata percezione: il legislatore delegato ha chiaramente indicato la coesistenza di due modalità di azione da parte delle pubbliche amministrazioni con la conseguenza che non rileva più una volontà di deroga - nell'utilizzo degli istituti della cd. amministrazione condivisa - rispetto alla disciplina generale in materia di contratti pubblici, quanto piuttosto la scelta discrezionale di voler condividere l'esercizio delle funzioni amministrative. Non a caso gli istituti del CTS non compaiono nell'ambito degli affidamenti esclusi, sulla base dell'ambito di applicazione del nuovo codice, stabilita dall'art. 13 dello stesso.*

La seconda conseguenza è che - come già avvenuto a far data dall'entrata in vigore del CTS - il nuovo codice conferma e valorizza gli spazi di discrezionalità riferibili ai legislatori regionali e agli enti locali in ordine all'esercizio della potestà regolamentare, con specifico riguardo al rapporto fra PA ed enti del Terzo settore"[831].

---

[830] G. Casamassima, L. Pavia, *I principi dei contratti pubblici*, Dike Editore, Pozzuoli, 2025, p. 49.

[831] G. Casamassima, L. Pavia, *op. ult. cit*., p. 50.

6.2. *Gli istituti collaborativi: la co-programmazione.*

Il primo istituto collaborativo previsto dall'art. 55, comma 2, del Codice del Terzo Settore è la co-programmazione, la quale si configura come una fase procedimentale in cui la Pubblica Amministrazione e gli Enti del Terzo Settore si confrontano per individuare i bisogni sociali del territorio, le risorse disponibili, gli interventi da programmare e le modalità di realizzazione degli stessi[832].

Lo strumento rappresenta un'evoluzione significativa nel modo di concepire l'azione amministrativa, segnando il passaggio da un modello autoritativo-verticale ad uno partecipativo e collaborativo, in cui gli ETS contribuiscono alla definizione delle priorità e degli obiettivi della politica pubblica. Il confronto tra soggetti pubblici e privati assume così una funzione istruttoria allargata, in cui si valorizza il contributo degli attori sociali alla costruzione delle strategie di intervento[833].

Dal punto di vista procedurale, la co-programmazione si realizza attraverso l'emanazione di un avviso pubblico, volto a garantire la massima trasparenza e pubblicità della procedura, nel rispetto dei principi generali di imparzialità e partecipazione. L'avviso non è finalizzato all'individuazione di un soggetto cui affidare un servizio bensì all'avvio di un processo collaborativo teso alla definizione condivisa di interventi di interesse generale, con una durata e un orizzonte temporale pluriennali[834].

La co-programmazione non si configura come una procedura concorsuale, né come un affidamento di servizi, bensì come una

---

[832] A. Fici, E. Rossi, G. Sepio, P. Venturi, *Dalla parte del Terzo Settore*, *cit*., p. 286.

[833] L. Gili, *Forme di coinvolgimento tra enti pubblici e organizzazioni del terzo settore alla luce del nuovo codice del terzo settore*, in *Rivista Trimestrale degli Appalti*, n. 1/2018, p. 293.

[834] D.m. Lavoro e Politiche Sociali n. 72 del 31 marzo 2021, *Linee Guida Sul Rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed Enti del Terzo Settore negli Artt. 55-57 del d.lgs. n.117/2017 (Codice del Terzo Settore)*, p. 8.

fase prodromica alla definizione di politiche pubbliche, in cui la PA riconosce il valore aggiunto della partecipazione degli ETS.

6.3. *Co-progettazione.*

L'art. 55, comma 3, CTS introduce, accanto alla co-programmazione, l'istituto della co-progettazione, che rappresenta una delle forme più evolute di partenariato tra Pubblica Amministrazione ed ETS.

A differenza della co-programmazione, che è funzionale alla definizione degli obiettivi e delle priorità delle politiche pubbliche, la co-progettazione è finalizzata alla definizione e realizzazione concreta di specifici interventi o servizi di interesse generale[835]. Essa si applica nei casi in cui l'Amministrazione abbia già individuato, anche a seguito di una fase di co-programmazione, un bisogno da soddisfare e intenda farlo attraverso una progettazione condivisa con uno o più ETS[836].

L'iniziativa può anche venire dagli ETS che, "*singoli o associati, devono formalizzare all'amministrazione una proposta progettuale nella quale siano chiaramente indicati l'idea progettuale proposta, le attività rimesse alla cura del partenariato del privato sociale, ivi comprese le risorse messe a disposizione e le eventuali richieste, anche con riferimento alle risorse, indirizzate all'ente*"[837].

Gli atti del procedimento di co-progettazione potrebbero prevedere e disciplinare la valutazione dell'impatto sociale (VIS)[838] generato dall'attività degli ETS ed indicare "*l'insieme*

[835] Parere n. 927 del 31 maggio 2017, emesso dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato in sede dell'attività consultiva sullo schema di Codice.
[836] A. Santuari, *Manuale di diritto dell'economia degli enti non profit*, Bologna, Bononia University Press, 2020, p. 211.
[837] D.m. Lavoro e Politiche Sociali n. 72/2021, *cit*., p. 13.
[838] In dottrina, si rimanda a E. Sorano, F. Moine, *La Valutazione di Impatto Sociale (VIS) degli Enti del Terzo Settore ed i rapporti con le Pubbliche Amministrazioni*, in *Diritto ed Economia dell'Impresa*, n. 4/2022 e G. Stiz,

delle risorse messe a disposizione dall'amministrazione procedente ed utilizzabili nell'eventuale esecuzione delle attività di progetto"[839].

La procedura di co-progettazione si apre, anche in questo caso, con un avviso pubblico che garantisca la massima partecipazione e trasparenza. A seguito dell'individuazione[840] degli ETS interessati, si avvia un percorso collaborativo in cui le parti definiscono modalità di attuazione, risorse impiegate, ruoli operativi e strumenti di verifica e monitoraggio, nel rispetto dei princìpi di legalità, imparzialità ed economicità dell'azione amministrativa[841].

L'esito della co-progettazione può dar luogo alla stipula di una convenzione, attraverso cui l'ETS si impegna a realizzare l'intervento condiviso, eventualmente con il sostegno finanziario della PA, anche a titolo di rimborso delle spese sostenute[842]. Tuttavia, anche in tale fase, la logica non è quella dell'affidamento di un servizio a titolo oneroso bensì quella della condivisione di responsabilità nella realizzazione di attività di interesse generale[843].

Relazione di missione, bilancio sociale e valutazione di impatto sociale, in *Cooperative e enti non profit*, n. 11-12/2017.

[839] D.m. Lavoro e Politiche Sociali n. 72/2021, *cit*., p. 12.

[840] In tema si richiama quanto riportato nel D.m. Lavoro e Politiche Sociali n. 72/2021, *cit*., p. 10, ove si specifica come l'"*individuazione degli enti del Terzo settore da coinvolgere nel partenariato dovrà avvenire attraverso procedimenti ex articolo 12 della legge n.241/1990, rispettosi dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento. Centrale sarà il ruolo dell'amministrazione procedente alla quale compete, come già enunciato dalla richiamata delibera ANAC n. 32/2016, la predeterminazione degli obiettivi generali e specifici del progetto, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso, nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner. Una volta individuato l'ente o gli enti partner, lo sviluppo dell'attività vera e propria di co-progettazione non potrà riguardare aspetti caratterizzanti del progetto ma esclusivamente modalità attuative e non potrà produrre modifiche al progetto tali che, se originariamente previste, avrebbero potuto determinare una diversa individuazione del partner*".

[841] D.m. Lavoro e Politiche Sociali n. 72/2021, *cit*., p. 16.

[842] D.m. Lavoro e Politiche Sociali n. 72/2021, *cit*., p. 13.

[843] M. Bombardelli, *Considerazioni di sintesi*, in S. Pellizzari, A. Magliari (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo Settore. Confini e potenzialità*

La Corte costituzionale, con la già citata sentenza n. 131/2020, ha riconosciuto nella co-progettazione un modello organizzativo alternativo a quello del mercato, fondato sulla collaborazione e sulla condivisione e legittimato dal princìpio di sussidiarietà orizzontale. In tal modo, la Corte ha superato l'idea che l'intervento pubblico debba necessariamente tradursi in un affidamento competitivo, riconoscendo invece che, in determinati ambiti, la partecipazione degli ETS può avvenire al di fuori delle logiche concorrenziali, pur sempre nel rispetto dei princìpi di trasparenza e imparzialità[844].

La co-progettazione si configura, dunque, come un istituto autonomo, dotato di una propria identità giuridica e proprie finalità, che consente alla PA di attivare un circuito virtuoso di collaborazione con il Terzo Settore, valorizzandone le competenze, le risorse e la capacità di presidio del territorio. Essa rappresenta, quindi, una delle principali leve attraverso cui attuare i princìpi costituzionali di solidarietà e valorizzazione dell'autonoma iniziativa dei cittadini[845].

Infine, il CTS collega logicamente la fase di co-programmazione con quella di co-progettazione, secondo un *continuum* che, partendo dall'individuazione dei bisogni della collettività di riferimento da soddisfare, individua gli interventi da attuare e definisce le modalità di realizzazione degli stessi, anche se "*la realizzazione del progetto di intervento da parte delle organizzazioni non profit che partecipano alle fasi di co-programmazione e co-progettazione rientra nel novero delle eventualità possibili, attesto che, in specie nel caso di interventi*

dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 229.

[844] L. Gili, *Forme di coinvolgimento tra enti pubblici e organizzazioni del terzo settore alla luce del nuovo codice del terzo settore*, cit., p. 296.

[845] B. Gilberti, *L'amministrazione condivisa: co-programmazione e co-progettazione nel Terzo Settore tra autonoma iniziativa delle formazioni sociali e poteri delle Pubbliche Amministrazioni*, in *PA Persona e Amministrazione*, n. /2024, p. 444.

complessi e articolati, la PA potrebbe decidere di procedere ad un confronto concorrenziale tra i diversi enti non profit, dal quale può esitare sia una progettualità condivisa e comune trai soggetti partecipanti sia l'individuazione di una sola organizzazione"[846].

6.4. *Convenzioni con APS e OdV e l'interpretazione giurisprudenziale della stipulazione a condizione che siano "più favorevoli rispetto al mercato".*

Stante quanto sopra affermato sul rapporto tra APS ed enti sportivi dilettantistici, ovvero sul come "*le APS si configurano naturaliter quale tipologia giuridica da adottare per lo svolgimento delle attività sportive dilettantistiche*" in quanto in entrambe "*le forme organizzative, infatti, le attività sono svolte prevalentemente da volontari e sono principalmente rivolte ai propri associati, in forma esclusiva o meno), ai loro familiari o a terzi*"[847], si analizzano più nel dettaglio le convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, sottoscrivibili tra APS e Pubblica Amministrazione, ai sensi dell'art. 56 del CTS.

In primis, si nota come la previsione imponga "*una limitazione soggettiva (ODV ed APS), in ragione della peculiarità che i soggetti così qualificati presentano nello scenario della riforma del Terzo settore. Infatti, si tratta di enti che si avvalgono prevalentemente dell'attività dei propri associati-volontari ed esprimono quindi una connotazione di tipo solidaristico più marcata rispetto agli altri enti del Terzo settore (cfr. TAR Lazio, sez. III-bis, 8 novembre 2018, n. 10809)*"[848] e come detta

[846] A. Santuari, *Manuale di diritto dell'economia degli enti non profit*, cit., p. 211.
[847] A. Santuari, *Le associazioni sportive dilettantistiche tra principio di sussidiarietà orizzontale e attività di interesse generale: le convenzioni ex art. 56 del Codice del Terzo Settore*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2023, p. 16.
[848] D.m. Lavoro e Politiche Sociali n. 72/2021, *cit*., p. 18.

disposizione introduca "*per via legislativa, una serie di condizioni che sono state definite per via giurisprudenziale nel corso del tempo (soprattutto, da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea: CGUE 11 dicembre 2017, C-113/13, c.d. Spezzino e 28 gennaio 2016, C50/2014 c.d. Casta). L'attenzione del Giudice europeo è posta sul tema della gratuità e del principio del rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate; ciò pare da leggere e interpretare come "presidio" avverso l'ipotesi di riqualificare le convenzioni come contratti di appalto*". Attraverso tale interpretazione l'"*ammissibilità del sistema convenzionale si fonda, inoltre, sulla circostanza che esso concorre al raggiungimento di una finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio. Al contempo, rileva la circostanza che le organizzazioni coinvolte – nel rispetto della legislazione nazionale in materia – non traggono alcun profitto dalle loro prestazioni, fatto salvo il rimborso di costi variabili, fissi e durevoli nel tempo, necessari per fornire le medesime, e non procurano alcun profitto ai loro membri, né direttamente né indirettamente*". Ne discende che Ai sensi dell'art. 56 CTS, "*le amministrazioni pubbliche possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi*" (e non dei soli associati) di attività o servizi sociali di interesse generale, a condizione che le convenzioni stipulate si dimostrino – secondo la formulazione del legislatore – "*più favorevoli rispetto al ricorso al mercato*"[849].

L'art. 56 del CTS impone alle Pubbliche Amministrazioni, quindi, di verificare che l'utilizzo delle convenzioni risulti più favorevole rispetto al ricorso al mercato. Tale espressione,

[849] Art. 56, comma, 1, d. lgs. n. 117/2017.

introdotta su richiesta del Consiglio di Stato nel parere reso sullo schema di decreto legislativo (parere n. 1405/2017), mira a individuare il giusto equilibrio tra la tutela della concorrenza ed il principio di sussidiarietà orizzontale.

"*Una lettura condivisibile della prescrizione induce a ritenere che non si tratti di una mera valutazione economica di riduzione dei costi gravanti sulle PP.AA. bensì che si richieda di verificare l'effettiva capacità delle convenzioni di conseguire quegli obiettivi di solidarietà, accessibilità e universalità che la giurisprudenza europea ha evidenziato come fondamento della disciplina. Pertanto, occorre "leggere" la prescrizione del «maggior favore rispetto al mercato» come formula sintetica che compendia una valutazione complessiva svolta dalla P.A. sugli effetti del ricorso ad una convenzione, in luogo dell'applicazione della disciplina di diritto comune per l'affidamento dei servizi sociali (in tal senso, TAR Puglia – Lecce, sez. II, n. 2049/2019, che valorizza il profilo motivazionale)*"[850].

7. *La declinazione regionale degli istituti collaborativi del Codice del Terzo Settore.*

L'articolo 55 del CTS delinea i profili generali del percorso collaborativo tra Pubblica Amministrazione ed ETS mentre spetta alle Regioni, nell'ambito della potestà legislativa concorrente, adottare disposizioni in grado di dare contenuto concreto agli istituti codicistici, così da fornire adeguato supporto ed orientamento agli Enti Locali i quali, per la natura stessa delle loro funzioni, come già evidenziato, sono ordinariamente chiamati a interfacciarsi con gli ETS[851].

[850] D.m. Lavoro e Politiche Sociali n. 72/2021, *cit*., p. 19.
[851] A. Santuari, *Manuale di diritto dell'economia degli enti non profit*, *cit*., p. 233.

È, dunque, possibile affermare che il CTS, grazie anche al successivo, fondamentale, intervento della Corte Costituzionale con la sentenza 131/2020, abbia sistematizzato alcune esperienze anticipatrici risalenti agli anni immediatamente precedenti, riferite in particolare alla fase della co-progettazione, come quelle maturate nei contesti regionali lombardo e ligure[852].

In entrambe le esperienze, lo strumento della co-progettazione viene interpretato "*in una prospettiva di autonomia sostanziale e procedurale rispetto al modello dell'affidamento dei contratti pubblici*"[853].

La legge regionale della Lombardia 12 marzo 2008, n. 3, recante "*Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario*", promuove nei primi due commi dell'articolo 20 "*forme di collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati, in particolare appartenenti al Terzo Settore, al fine di dare concreta e piena attuazione al principio di sussidiarietà e di valorizzare la piena espressione delle loro capacità progettuali*", con specifico "*riferimento al ricorso a forme di affidamento di servizi a soggetti del terzo settore*" per la "*programmazione, progettazione e realizzazione della rete delle unità di offerta sociali e sociosanitarie*".

Le disposizioni attuative adottate dalla Giunta regionale lombarda riconoscono nel Terzo Settore un interlocutore strategico per l'efficacia delle politiche sociali, non soltanto in quanto soggetto erogatore di servizi, ma anche quale attore in grado di generare innovazione sociale e di proporre modalità e strumenti di intervento adeguati ad attuare "*una coprogettazione*

[852] E. Frediani, *La co-progettazione dei servizi sociali*, *cit*., p. 240.
[853] *Ibidem*.

che coinvolga i diversi livelli istituzionali e i diversi soggetti e reti sociali"[854].

La stessa Giunta regionale qualifica la co-progettazione come "*strumento fondamentale per promuovere e integrare la massima collaborazione fra i diversi attori del sistema al fine di rispondere adeguatamente ai bisogni della persona e della comunità in applicazione del principio di sussidiarietà*" [855].

Ulteriori indicazioni provengono dalla deliberazione della Giunta regionale n. IX/1353 del 25 febbraio 2011, che, nell'ambito della stipula di accordi procedimentali ai sensi dell'art. 11 della l. n. 241/1990, prevede l'inclusione tra i criteri di valutazione, accanto agli elementi di natura economica, di ulteriori fattori di tipo organizzativo, considerati preferenziali ai fini della selezione dei soggetti e delle relative proposte progettuali da parte della Pubbliche Amministrazioni. Tra questi: il radicamento nel territorio ed il legame organico con la comunità locale di riferimento, funzionale alla costruzione di relazioni con cittadini, gruppi sociali e istituzioni; la capacità progettuale, organizzativa ed innovativa; nonché le modalità di qualificazione organizzativa del lavoro.

In modo analogo, la l.r. della Liguria 6 dicembre 2012, n. 42, recante "*Testo unico delle norme sul Terzo Settore*", al comma 3 dell'articolo 4, dispone che i soggetti del Terzo Settore "*partecipano, sulla base del principio di sussidiarietà e secondo le modalità previste dalle norme sulle procedure della programmazione regionale e locale, all'esercizio delle funzioni sociali pubbliche di programmazione, progettazione e*

[854] Deliberazione di Giunta Regionale Lombardia n. IX/27 del 18 maggio 2010 *Presa d'atto della comunicazione del presidente in ordine al programma di governo per la IX legislatura.*

[855] Deliberazione di Giunta Regionale Lombardia n. 12884, 28 dicembre 2011, *Indicazioni in ordine alla procedura di co-progettazione fra comune e soggetti del terzo settore per attività e interventi innovativi e sperimentali nel settore dei servizi sociali.*

attuazione nonché di coordinamento di interventi nei settori in cui essi operano".

Nel dettaglio, anche per la normativa ligure, la Regione, d'intesa con gli Enti Locali e le Aziende sanitarie locali, e con il contributo del Terzo Settore, individua metodi e procedure per la valutazione delle proposte presentate che consentano di considerare, oltre al profilo del miglior vantaggio economico, ulteriori elementi, quali: la formazione, la qualificazione e l'esperienza professionale degli operatori coinvolti; le modalità adottate per limitare il *turn over* degli operatori; gli strumenti di qualificazione organizzativa del lavoro; gli strumenti di comunicazione e trasparenza a tutela degli utenti, come la carta dei servizi o il bilancio sociale; la coerenza con le specificità dei problemi sociali del territorio e con le risorse sociali esistenti nella comunità[856].

A seguito dell'entrata in vigore del CTS, si inserisce nel medesimo contesto la l.r. Toscana n. 65 del 22 luglio 2020, "*Norme di sostegno e promozione degli Enti del Terzo Settore toscano*", la quale mira a "*rendere sistematica, disciplinandone l'ambito di applicazione e le modalità operative, la collaborazione tra pubbliche amministrazioni e gli ETS, prevedendone la regolamentazione con specifico riferimento agli istituti della co-programmazione e della co-progettazione, con l'obiettivo di sostenere le attività degli ETS, promuovendo lo sviluppo e il consolidamento della rappresentanza di settore e valorizzando il ruolo di questi soggetti come agenti attivi di sviluppo e coesione sociale delle comunità locali*"[857].

Anche la normativa toscana, al comma 2 dell'articolo 11, chiarisce che la co-progettazione si realizza attraverso una collaborazione tra ETS e Pubblica Amministrazione "*per la*

[856] Art. 25, comma 4, l.r. Liguria 42/2012.
[857] Considerando n. 5, l.r. Toscana n. 65/2020.

definizione e la eventuale realizzazione di specifici progetti, servizi o interventi finalizzati a soddisfare bisogni definiti, nonché di progetti innovativi e sperimentali"[858], precisando altresì che ciascun soggetto, pubblico o del Terzo Settore, che partecipa alla realizzazione del progetto, è chiamato ad apportare risorse proprie, materiali, immateriali ed economiche, nell'ambito di un procedimento che non comporta alcun trasferimento della titolarità della funzione, che resta in capo alla Pubblica Amministrazione[859]. Tale procedimento rappresenta "*soltanto l'espressione di un insieme di modalità operative*" che sviluppano "*un percorso di condivisione che si caratterizza per l'aggregazione ed il contestuale apporto di una pluralità di risorse non solo e non prioritariamente qualificabili in termini economici*"[860].

Infine, anche la Regione Emilia-Romgna con la l.r. 13 aprile 2023, n. 3, afferma come le amministrazioni pubbliche promuovano, "*anche su iniziativa degli Enti del Terzo settore, rapporti di reciproca collaborazione, finalizzati al perseguimento di obiettivi condivisi*"[861] e come "*i rapporti di collaborazione garantiscono il riconoscimento della centralità delle comunità locali, intese come sistema di relazioni tra le persone, le istituzioni, le famiglie, le organizzazioni sociali, ciascuna per le proprie competenze e responsabilità, per promuovere il miglioramento della qualità della vita e delle relazioni tra le persone; i procedimenti amministrativi si svolgono nel rispetto di quanto previsto dal d.lgs. 117/2017, dai relativi provvedimenti ed atti attuativi, dalla legge n. 241 del 1990, nonché della disciplina, statale e regionale, di settore, assicurando l'eliminazione degli adempimenti amministrativi*

[858] Art. 11, comma 2, l.r. Toscana n. 65/2020.
[859] Art. 11, commi 3, 4 e 5, l.r. Toscana n. 65/2020.
[860] E. Frediani, *La co-progettazione dei servizi sociali*, *cit*., p. 246.
[861] Art. 14, comma 1, l. r. 3/2023.

superflui in conseguenza dell'iscrizione degli Enti del Terzo settore, partecipanti ai procedimenti, nel Registro unico nazionale del terzo settore"[862], arrivando anche a "*istituire 'Punti di contatto per l'Amministrazione condivisa' all'interno di spazi, luoghi ed immobili, pubblici e privati, aperti ed accessibili al pubblico, nei quali fornire agli interessati informazioni in relazione alle attività di interesse generale attive, comprese le forme di raccolta fondi ed altre forme di opportunità e di partenariati speciali, attivabili ai sensi del presente Titolo, avvalendosi anche dei CSV e delle reti associative presenti sul territorio regionale*"[863].

8. *La compatibilità con tutte le destinazioni d'uso per i locali individuati dagli ETS ai fini dello svolgimento delle proprie attività istituzionali.*

La disciplina degli ETS offre, come evidenziato, diverse misure in favore[864] degli stessi enti, volte ad agevolare lo svolgimento dell'attività di interesse generale: in tal senso, occorre che ogni misura in favore esprima un rapporto di strumentalità rispetto alla finalità perseguita dall'ente che si intende promuovere[865].

Tra dette disposizioni si ritrovano certamente quelle previste negli artt. 70 e 71 del CTS che "*innovano e regolamentano alcune fattispecie che la consuetudine ha reso di grande interesse negli ultimi anni*"[866].

Nello specifico, l'art. 70 "*stabilisce che le pubbliche amministrazioni possono prevedere forme e modi per l'utilizzazione non onerosa di beni mobili e immobili per*

[862] Art. 14, comma 1, lett. a), b), e c), l. r. 3/2023.
[863] Art. 14, comma 4, l. r. 3/2023.
[864] A. Fici, *op. ult. cit*., p. 6.
[865] L. Gori, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale*, *cit*., p. 22.
[866] A. Santurari, *Gli enti sportivi dilettantistici (esd) e i rapporti giuridici di collaborazione con gli enti pubblici alla luce del Codice del Terzo Settore e della riforma dello sport*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2021, p. 20.

manifestazioni e iniziative temporanee degli ETS, nel rispetto dei princìpi 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'"[867].

Il primo comma dell'art. 71, quindi, sancisce una piena "*compatibilità con tutte le destinazioni d'uso*" per i locali individuati dagli ETS ai fini dello svolgimento delle proprie attività istituzionali.

In altri termini, si attesta l'assenza di vincoli legati alla destinazione d'uso, nell'ambito del Decreto del Ministero dei Lavori Pubblici n. 1444 del 2 aprile 1968[868], per gli Enti iscritti al RUNTS.

Ciò consente a questi ultimi di derogare ai limiti riguardanti densità edilizia, altezza, distanza tra edifici e rapporti massimi tra spazi residenziali o produttivi e spazi pubblici, aree verdi o parcheggi, senza necessità di ottenere un nullaosta per il cambio di destinazione d'uso.

Tale princìpio di favore, tuttavia, non deve essere interpretato come una "*deroga generalizzata alle disposizioni in materia di*

[867] *Ibidem*.

[868] In dottrina, recentemente, G. De Luca, *L'urbanistica come "progetto" di vita*, in *Urbanistica*, n. 5/2025.

titoli abilitativi edilizi"[869], né come un'autorizzazione preventiva a qualunque attività costruttiva intrapresa dagli ETS[870].

Nella possibilità, o meno, per gli ETS di realizzare nuove opere in deroga alla normativa urbanistica vigente, assume particolare rilievo la preventiva individuazione della natura della zona oggetto degli interventi, dalla quale deve derivare una distinzione tra le tipologie di intervento ammissibili, in base alle specifiche caratteristiche del territorio.

Come chiarito dal Ministero del Lavoro nella nota n. 34/17314 del 17 novembre 2022, salvo eventuali vincoli espressamente previsti dallo strumento urbanistico, "*la destinazione agricola di una zona* […] *non impone un obbligo specifico di utilizzazione effettiva in tal senso, avendo lo scopo di evitare insediamenti residenziali*"[871], e non preclude, di per sé, "*l'installazione di opere che non riguardino tale tipologia edilizia*"[872], a condizione che, per natura, entità e dimensioni, esse non alterino la morfologia del territorio.

In detto contest "*i poteri di controllo e limitazione dell'amministrazione possono eventualmente riguardare aspetti legati all'aggravio del carico urbanistico*"[873], ma non possono "*tradursi nell'imposizione all'ETS di un regime di piena compatibilità con l'assetto urbanistico locale*"[874], pena un sostanziale svuotamento della misura in esame.

Diversamente, nei casi in cui si tratti di interventi che comportano modificazioni sostanziali e innovative dell'assetto edilizio del territorio, è imprescindibile procedere ad un

[869] Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Nota n. 34/17314 del 22 novembre 2022.
[870] *Ibidem*.
[871] TAR Campania, Sentenza n. 4/2020.
[872] *Ibidem.*
[873] Consiglio di Stato, Sentenza n. 1737/2021.
[874] *Ibidem.*

bilanciamento tra l'interesse pubblico e quello, pur sempre sociale, dell'ente privato.

In tal senso, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 1737 del 1° marzo 2021, ha chiarito che un limite alla portata applicativa del primo comma dell'art. 71 del CTS è costituito "*dal potere dell'Amministrazione di valutare l'aggravio del carico urbanistico e la presenza di elementi significativi, quali la necessità del titolo edilizio per gli interventi di trasformazione*".

L'estensione dell'applicabilità del primo comma dell'art. 71 CTS anche alle nuove costruzioni realizzate in assenza del necessario titolo edilizio comporterebbe, quindi, un allontanamento dalle finalità originarie della norma, anche in considerazione del fatto che tali opere potrebbero permanere oltre il periodo di utilizzo da parte dell'ETS[875].

Un'ulteriore limitazione è data dall'esplicita previsione secondo cui il regime di favore si applica esclusivamente alle sedi e ai locali nei quali gli ETS svolgono le proprie attività istituzionali, escludendo quindi ogni attività di natura produttiva.

Pertanto, purché si tratti di attività istituzionali, e non produttive, gli ETS non incontrano vincoli nella destinazione d'uso dei locali di cui dispongono[876]. Tuttavia, non possono modificare in modo permanente tale destinazione, né sottrarsi all'obbligo di rispettare le relative disposizioni urbanistiche qualora intendano procedere alla realizzazione di nuove costruzioni, per le quali il regime *favor legislationis* non trova applicazione[877].

In tal modo, dunque, l'applicazione del 1° comma dell'art. 71 CTS è qualificabile come *lex specialis ratione subiecti*,

[875] Sia consentito il rinvio a A. Francini, *Tutela degli spazi utilizzati dagli ETS per lo svolgimento di attività di interesse generale: un caso pratico*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2023, p. 52.
[876] *Ibidem*.
[877] Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Nota n. 34/17314 del 22 novembre 2022.

richiedendo la necessità della verifica, preventiva ed in itinere, del permanere della qualifica di ETS in capo all'ente che vuole avvalersene, il cui venir meno "*comporta il pieno riespandersi della normativa urbanistica*"[878] e il superamento di quella derogatoria.

Sebbene il valore sociale delle attività svolte dagli ETS possa considerarsi superiore rispetto all'interesse urbanistico alla rigorosa osservanza delle destinazioni d'uso, resta imprescindibile l'attività di vigilanza della Pubblica Amministrazione. Detta vigilanza costituisce uno strumento indispensabile per garantire un corretto equilibrio tra le esigenze di interesse pubblico e l'autonomia operativa degli enti, evitando al contempo eventuali forme di utilizzo abusivo o distorto della previsione normativa[879].

Ciò detto, è possibile evidenziare come il legislatore riconosca sempre più spesso le similitudini tra ADS e SSD, enti sportivi dilettantistici e ETS.

Infatti, con il disposto dell'art. 7-*bis* del d.lgs 36/2021[880], in vigore dal 5 settembre 2023, le sedi di ASD e SSD in cui si svolgono le relative attività statutarie, purché non di tipo produttivo, sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, indipendentemente dalla destinazione urbanistica, ricalcando in pieno la disciplina prevista dal CTS all'art. 71, comma 1.

Appare, quindi, evidente come il settore sportivo dilettantistico possa assurgere ad interlocutore privilegiato della Pubblica Amministrazione, potendo quindi concorrere, mediante lo svolgimento delle proprie attività istituzionali, alla

[878] *Ibidem*.
[879] TAR Lombardia, Sentenza n. 1268/2020.
[880] Introdotto con l'art. 1, comma 3, lettera c)) del D.lgs. n. 120 29 agosto 2023.

realizzazione di finalità di interesse generale ed alla promozione di valori sociali, educativi e inclusivi coerenti con i principi di sussidiarietà e solidarietà sanciti dall'ordinamento.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE: LA NECESSARIA COMPLEMENTARIETÀ DEL RAPPORTO TRA L'INTERVENTO PUBBLICO E IL MERCATO CON GLI INVESTITORI PRIVATI.

La gestione e la valorizzazione degli impianti sportivi rappresentano oggi una delle sfide più significative per le amministrazioni pubbliche e le società sportive, chiamate a coniugare efficienza gestionale, sostenibilità economica e tutela dell'interesse pubblico in un contesto, in cui, "[l]*o Sport, ed in particolare la disciplina delle attività motorie e sportive, hanno assunto* […] *una valenza internazionale, occupando quotidianamente media, social e ponendosi al centro del dibattito politico, economico e sociale*"[881].

A riprova, si ricorda come dall'inizio "*del XX secolo, il crescente coinvolgimento della collettività verso le competizioni sportive e la consapevolezza sempre più diffusa dell'accrescimento del benessere psico-fisico con la pratica delle attività motorie, hanno indotto i pubblici poteri ad occuparsi del fenomeno che sino ad allora presentava interessi meramente privati o semmai – fuori dalla sfera individuale – interessi legati all'ordine pubblico e alla sicurezza delle manifestazioni che gradualmente iniziavano a coinvolgere le masse popolari*"[882].

Come già rappresentato nel corso del presente lavoro, la pandemia da Covid-19 ha prodotto ingenti danni su tutte le dimensioni della vita quotidiana ed in tutti i settori di attività, incluso quello sportivo, ma ha fatto anche emergere il grande potenziale e la resilienza che caratterizzano detto settore che, in breve tempo, ha mostrato forti segnali di ripresa[883].

---

[881] C. Bottari *et al*., *Brevi e puntuali riflessioni in ordine al commento degli uffici governativi al primo schema di Testo Unico sullo sport presentato dal Dipartimento dello sport*, in *Diritto dello Sport*, n. 2/2020, p. 1.
[882] A. Clini, *op. ult. cit*., p. 100.
[883] Rapporto Sport 2024, p. 4, ove si sottolinea come il "*contributo dello Sport al Valore Aggiunto italiano è stato nel 2022 di circa 24,7 mld €, in*

Anche in ragione del peso crescente del settore sportivo, il "*legislatore nazionale* […] *ha tentato di elaborare soluzioni attraverso interventi inizialmente isolati ma che nel corso del tempo sono divenuti parte di una disciplina più organica, per incentivare percorsi inediti di sviluppo e di investimento. L'approdo attuale di questa evoluzione è focalizzato nel perseguimento di un obiettivo divenuto oramai centrale,* [ossia] *scongiurare la stabilizzazione di una relazione inversamente proporzionale che pregiudica il settore: difatti, al consolidamento di un mercato finanziario sportivo che, quanto meno per gli sport maggiormente seguiti, offre stime di crescita costante*, *si contrappone un'arretratezza delle strutture sportive (per lo più pubbliche) connotate da obsolescenza e inadeguatezza funzionale, che porta, nella maggior parte dei casi, a servizi erogati in occasione delle sole competizioni sportive (monofunzionali), anche in ragione di localizzazioni scarsamente integrate nel tessuto urbano e nella rete viaria. Sicché, per contribuire al superamento delle problematiche appena delineate, si è avuto un primo intervento, seppure rappresentato in poche e scarne disposizioni, previsto nei commi 304, 305 e 306, art. 1 legge di stabilità 2014 (l.27 dicembre 2013, n. 147)*"[884].

Gli interventi attestano sostanzialmente un "*approccio "pulviscolare"* [che] *non è* [ancora] *mutato*"[885], nonostante "*lo sport potrebbe contribuire alla realizzazione delle priorità politiche generali dell'UE, in particolare degli obiettivi di altri*

---

forte aumento rispetto all'anno precedente (+12,6%), superiore al livello del contributo pre-pandemico. Nel 2022 è aumentato il valore aggiunto di tutte e tre le componenti in cui si articola il settore dello Sport secondo la definizione di Vilnius. L'incremento risulta in misura nettamente maggiore per la componente "core" delle attività sportive, +23,1% e del +8,7% per le "attività connesse in senso lato". Complessivamente il settore sportivo garantisce un contributo al PIL nazionale pari a circa l'1,38%".

[884] A. Clini, *op. ult. cit*., p. 106.

[885] A. Clini, *op. ult. cit*., p. 107.

settori d'intervento quali l'istruzione, la salute, la gioventù, la cultura, gli affari sociali, l'inclusione, l'uguaglianza, la parità di genere, lo sviluppo urbano e rurale, i trasporti, l'ambiente, il turismo, l'occupazione, l'innovazione, la sostenibilità, la digitalizzazione e l'economia, e che tali settori d'intervento potrebbero sostenere la promozione dello sport sulla base di una cooperazione intersettoriale"[886]

Volendo, ora, esporre alcune considerazioni finali, si può affermare come il *fil rouge*, sino ad ora incontrato, sia tanto "*che accanto alla mano 'invisibile del mercato', deve esistere ed agire 'la mano visibile' dello Stato, inteso in senso lato, e dunque ricomprendendovi non soltanto l'amministrazione centrale ma anche ogni altro ente pubblico*"[887] quanto la necessaria presenza combinata di "*investimenti pubblici e privati elevati* [per] *una ripresa sostenibile e resiliente, creare posti di lavoro di elevata qualità, sostenere l'inclusione sociale*[,] *promuovendo nel contempo*"[888] la sostenibilità ambientale.

Da tempo, è emerso come, anche a causa del peggioramento della situazione geopolitica internazionale[889], le somme già stanziate per consentire una ripresa a seguito della crisi

[886] Punto 4 della Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, *sul piano di lavoro dell'Unione europea per lo sport* (1º luglio 2024 – 31 dicembre 2027)

[887] G. Ghetti, *Lineamenti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 57.

[888] Considerando n. 4 del Regolamento UE 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che *istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno dell'economia dopo la crisi Covid-19*.

[889] V. Vinci, *Il riesame degli investimenti in uscita nei settori tecnologici critici nell'ambito della strategia europea per la sicurezza economica*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 1/2025; L. Santovito, *Le piccole e medie imprese tra presente e futuro*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, n. 1/2025; A. D'Orazio, F Ferriani, A. Gazzani, *Geoeconomic fragmentation and firms' financial performance*, in *Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, n. 844/2024; M. Clarich, *Nuovi scenari globali e diritto dell'economia*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, n. 2/2024.

pandemica siano divenute insufficienti[890], così che il "*deficit di finanziamento rimane il tallone d'Achille della grande ambizione dell'UE di rendere il mercato unico pronto per il futuro*"[891].

Diviene, dunque, fondamentale che si instauri un rapporto di complementarietà funzionale tra l'intervento pubblico e gli investimenti privati[892], in cui il primo agisca da catalizzatore del secondo. In tale prospettiva, il capitale pubblico assume una funzione strategica nell'attivare l'iniziativa privata, non solo mediante l'effetto moltiplicatore associato alla spesa pubblica aggiuntiva, ma anche attraverso la riduzione dei fattori di incertezza e la rimozione di ostacoli strutturali, tecnologici, finanziari o di mercato, che altrimenti renderebbero i progetti privi di adeguata attrattività economica[893].

Il "*crescente interesse per lo sviluppo della dotazione infrastrutturale* [che si regista a livello] *globale trov*[a] *le proprie ragioni nella convergenza di cinque importanti fattori: (i) l'arretratezza di talune infrastrutture operanti nelle economie più sviluppate; (ii) il ruolo centrale che gli investimenti in infrastrutture possono giocare per la crescita dei Paesi emergenti; (iii) il ricorso agli investimenti infrastrutturali quale leva per sostenere la crescita economica dell'Unione Europea (es. Piano Juncker); (iv) l'appetito degli investitori istituzionali per i rendimenti offerti da forme di impiego a lungo termine caratterizzate dalla stabilità dei flussi cedolari; (v) le*

---

[890] Punto 1.4 del Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo, *Un fondo di investimento dell'UE per la resilienza economica e la competitività sostenibile*, 18 settembre 2024.

[891] Punto 1.1 del Parere del Comitato Economico e Sociale Europeo, *Un fondo di investimento dell'UE per la resilienza economica e la competitività sostenibile*, 18 settembre 2024.

[892] D. Siclari, *Il ruolo del partenariato pubblico-privato alla luce del PNRR*, in *Dialoghi di diritto dell'economia*, n. 2/2022, p. 1.

[893] E. Scotti, *Il diritto dell'economia nella transizione ecologica*, in E. Bani, F. Di Porto, G. Luchena, E. Scotti, *Lezioni di diritto dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 268.

condizioni di rigore ed austerità imposte alla fiscalità pubblica di gran parte dei Paesi più economicamente sviluppati, che limitano il ruolo dei Governi quali finanziatori di nuovi investimenti infrastrutturali mediante l'aumento della spesa pubblica. Con riferimento a tale ultima motivazione, ciò sarebbe confermato dal fatto che proprio nel mercato europeo, laddove attualmente si applicano i più stringenti vincoli di bilancio al ricorso a risorse pubbliche per il finanziamento di nuove infrastrutture, consta ben il 41 per cento della domanda globale per nuove opere. Nell'attuale fase di scarsa disponibilità di risorse finanziarie pubbliche"[894].

Per quanto riguarda l'Italia, la "*consapevolezza della rilevanza dell'utilizzo degli strumenti del partenariato pubblico-privato come scelta obbligata per lo sviluppo dell'economia* […] *deriva dalla considerazione del ruolo centrale svolto dai lavori pubblici nella crescita economica, sia per l'effetto positivo indotto dalla presenza di infrastrutture efficienti, sia sotto il profilo dell'incidenza diretta sul PIL e sull'occupazione delle attività connesse con la realizzazione di grandi opere infrastrutturali*"[895].

In detta analisi, si inserisce perfettamente il settore sportivo per l'elevato impatto che produce sull'economia[896], sia in modo

[894] D. Siclari, *op. ult. cit.,* p. 3.
[895] D. Siclari, *op. ult. cit.*, p. 2.
[896] In tema, J. Hammerschmidt, M. H. Gonzalez-Serrano, K. Puumalainen, F. Calabuig, *Sport entrepreneurship: the role of innovation and creativity in sport management*, in *Review of Managerial Science*, n. 18/2024, p. 3174, ove gli AA. specificano come "[t]*he sport industry is one of the fastest-growing in the world and is steadily expanding its influence on the global economy (Zhang et al. 2018). The importance that sport plays in our daily lives has led to sport being studied from many different angles (Olivier 2006). However, the sport industry as an economic entity is not recognized by practitioners or scholars, and little is known about sport from an entrepreneurial perspective (Pellegrini et al. 2020). Scholars have anticipated this research gap, as evidenced by the increasing number of academic papers on sport entrepreneurship in recent years (González-Serrano et al. 2020; Pellegrini et al. 2020). This rapid and uncoordinated growth in publications has led to a fragmented and disorganized field of research. As a result, it is currently difficult to find conceptual delineations*

diretto che indiretto[897], grazie alle numerose esternalità positive che genera, a cominciare, proprio, dal significativo risparmio di spesa per i sistemi sanitari nazionali grazie ai benefici effetti sulla salute, individuale e collettiva [898], come esposto nella trattazione che precede.

Lo sport, dunque, rappresenta tanto un alleato strategico nella costruzione dell'economia sociale e sostenibile promossa dall'Organizzazione delle Nazioni Unite[899] e ripresa dall'Unione Europea[900] quanto un possibile settore d'interesse per gli investitori privati, in specie in Italia per il già descritto precario stato dell'impiantistica sportiva la cui persistente inadeguatezza penalizza la competitività dell'intero sistema sportivo nazionale, riducendo le possibilità di generare nuove fonti di entrata.

Detta prospettiva si pone in pieno collegamento con quanto postulato dall'economia sociale di mercato – che richiede "*mercati concorrenziali efficienti e poteri pubblici altrettanto efficienti, e indipendenti dai poteri privati*", così da costituire "*una valida base per costruire in modo giusto ed efficiente il rapporto fra azione pubblica e sistema delle imprese nel mondo contemporaneo*"[901].

In tale contesto, risulta imprescindibile un ripensamento strategico degli investimenti nel settore, adottando una visione innovativa e di lungo periodo. Superare gli attuali ostacoli

---

of sport entrepreneurship within sport management. In addition, it is unclear how and what dynamics have influenced the intellectual structure of sport entrepreneurship during its development".

[897] F. Franceschetti, *L'organizzazione tecnica delle federazioni sportive e delle società sportive*, in C. Bottari *et al*. (a cura di), *Diritto, organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, BUP, Bologna, 2021, p. 111.

[898] F. Franceschetti, *op. ult. cit.*, p. 114.

[899] Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, A/RES/70/1, intitolata *Trasforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*.

[900] Conclusioni del Consiglio del 9 aprile 2019 intitolate *Verso un'Unione sempre più sostenibile entro il 2030*.

[901] M. Libertini, *Economia sociale di mercato e responsabilità sociale dell'impresa*, in *Orizzonti del Diritto commerciale*, n. 1/2013, p. 26.

normativi, finanziari e gestionali che rallentano l'avvio di un ampio processo di riqualificazione infrastrutturale rappresenta una condizione essenziale per favorire la rigenerazione urbana, rafforzare l'attrattività territoriale e consolidare la capacità del Paese di ospitare eventi sportivi di rilievo nazionale e internazionale[902] da cui può derivare un vantaggio economico in termini di valorizzazione sia dell'occupazione che del turismo[903].

Nello specifico ambito dell'impiantistica sportiva, l'attuazione del princìpio di sussidiarietà orizzontale di cui agli artt. 2 e 118 della Carta Costituzionale con il coinvolgimento prima di tutti degli ESD, può apportare vantaggi in termini di riduzione dei costi e di semplificazione dei procedimenti amministrativi con contestuali benefici per l'intera collettività, sia come miglioramento delle condizioni di vita sia come innalzamento del livello di coesione sociale.

Ad oggi, la PA può porsi al servizio della collettività attraverso più strade alternative: operare in modo innovativo tramite le co-programmazioni e le co-progettazioni con quei soggetti che hanno deciso di iscriversi al RUNTS o applicare il Codice dei contratti pubblici, anche nelle modalità del PPP e della finanza di progetto.

Proprio il ricorso all'istituto del project financing, con "*la possibilità di coinvolgere capitali privati nella realizzazione di opere pubbliche ha consentito di rivoluzionare l'approccio alla realizzazione e gestione delle infrastrutture*", poiché, "*rendendo*

[902] Istituto per il Credito Sportivo Culturale, *Investimenti in infrastrutture sportive. Sbloccare il potenziale inespresso*, in *Quaderni ICSC*, n. 3/2024, p. 6.

[903] In dottrina economica, *ex multis*, si rinvia a L. Rossini, L. Falese, A. Andrade, D. Federici*, Exploring the socio-economic impact of small and medium-sized sports events on participants, tourism and local communities: a systematic review of the literature*, in *Journal of Sport & Tourism,* n. 28/2024 e G. Raso, D. Cherubini, *The sport tourism and regional economic development*, in *Scientific Journal of Sport and Performance*, n. 3/2023.

centrale la considerazione della redditività degli investimenti effettuati, ha introdotto elementi di efficienza tipici dei sistemi di mercato nell'ambito di valutazioni pur sempre centrate sul rilevo dell'interesse pubblico"[904] .

La finanza di progetto, grazie alle sue peculiarità, si può rivelare capace di contrastare il cd. fenomeno del "*not in my back yard*" (*NIMBY*)[905], in quanto per assicurarsi "*il buon fine dell'operazione il sistema finanziario richiede specifiche e preventive assunzioni di responsabilità a tutti gli attori del sistema, per ridurre il rischio di variazione degli elementi chiave in corso d'opera e per gestire in via preventiva eventuali criticità, con il diretto coinvolgimento di tutti i portatori di interesse che svolgono un ruolo fondamentale nella creazione del consenso relativamente alla promozione dell'opera*"[906].

Nondimeno, il ricorso a strumenti in grado di combinare capitale privato e interesse generale, come nella finanza di progetto, consente, ad avviso di chi scrive, tanto di valorizzare il, citato, princìpio costituzionale di sussidiarietà orizzontale[907], dato che il "*processo decisionale deriva non dall'iniziativa del decisore politico, ma si snoda in chiave bottom-up, essendo spesso i rappresentanti degli interessi locali* […] *a spingere l'ente locale nella consapevolezza che la realizzazione di nuove infrastrutture sul territorio ne potenzi lo sviluppo economico e la coesione sociale, inserendo i progetti in una complessiva politica di coerente sviluppo territoriale*"[908], quanto di

[904] D. Siclari, *Il ruolo del partenariato pubblico-privato alla luce del PNRR*, in M. Passalacqua (a cura di), *Diritti e Mercati nella transizione ecologica e digitale*, CEDAM, San Giuliano Milanese, 2021, p. 307.
[905] In tema, si rinvia a G. Manfredi, *La Corte costituzionale, i rifiuti nucleari e la sindrome nimby*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3-4/2005.
[906] D. Siclari, *op. ult. cit*., p. 308.
[907] In tema, A. Di Giovanni, *Il contratto di partenariato pubblico privato tra sussidiarietà e solidarietà*, Giappichelli, Torino, 2012.
[908] *Ibidem*.

conservare gli elementi più competitivi del princìpio di libera concorrenza.

Tuttavia non mancano le criticità, *in primis*, riprendendo le, oramai risalenti nel tempo, parole del Consiglio di Stato, si profila per la PA un obbligo di necessaria e adeguata selezione dei funzionari pubblici. Una "*capacitazione*"[909] che "*richiede alle amministrazioni un approccio multidisciplinare (giuridico, economico, finanziario) alle problematiche*"[910] considerata la complessità di un contratto come quello del project financing.

Per il tema trattato, si ricorda come il settore dell'impiantistica sportiva, e anche quello della cultura, possono consentire l'impiego di istituti giuridici complessi e di partenariati pubblico-privati grazie anche all'azione di soggetti quali Sport e Salute S.p.A. e l'Istituto per il Credito Sportivo e Culturale, le cui attività sono già state oggetto di esposizione.

Inoltre, proprio mentre si concludono queste riflessioni, la Commissione europea ha formulato una terza lettera complementare di costituzione in mora – procedura INFR (2018)2273 – a carico dell'Italia: l'infrazione riguarda il mancato corretto recepimento delle direttive UE 2014/23/UE (concessioni), 2014/24/UE (appalti pubblici ordinari) e 2014/25/UE (settori speciali) considerate sui punti in discussione equivalenti.

In particolare, il permanere di rilievi critici sul Codice appalti, riguarda due importanti istituti: l'accesso agli atti ed il diritto di prelazione nella procedura di finanza di progetto; la relativa disciplina – secondo Bruxelles – non rispetterebbe ancora i principi europei di trasparenza, parità di trattamento, concorrenza e proporzionalità.

---

[909] Consiglio di Stato - Commissione speciale del 29 marzo 2017, n. 775, *sullo schema delle Linee guida Anac sul "Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato"*, par. 4.5.

[910] *Ibidem*.

In sintesi, per quanto qui d'interesse, secondo la Commissione, la procedura di finanza di progetto nel suo complesso, per come è delineata "*sembra costituire un potente strumento di elusione dell'intero quadro normativo dell'UE in materia di aggiudicazione di contratti pubblici e la sua disciplina non fornisce adeguati strumenti per limitare i significativi rischi di abuso. Tale procedura,* […] *di aggiudicazione* [è] *connotata da amplissima discrezionalità amministrativa, discriminatoria e non in linea con il diritto dell'UE applicabile in nome di un maggiore coinvolgimento di operatori e investimenti privati nella progettazione, nella gestione e nell'esecuzione di opere pubbliche, il legislatore italiano opera una chiara scelta normativa difforme da quella imposta dalla normativa europea*"[911].

Sarà, quindi, interessante vedere quali provvedimenti verranno adottati e come evolverà la disciplina di uno dei più complessi istituti giuridici del nostro ordinamento, a maggior ragione alla luce della recentissima sentenza della Corte di Giustizia del 5 febbraio 2026 in C-810/24 che statuisce che il diritto europeo "*osta a che uno Stato membro riconosca al promotore di una procedura di finanza di progetto un diritto di prelazione che gli consente, nell'ipotesi in cui il contratto di cui trattasi non gli sia stato inizialmente aggiudicato, di adeguare la sua offerta a quella dell'aggiudicatario inizialmente prescelto e di ottenere così l'aggiudicazione di tale contratto, a condizione di rimborsare le spese che l'aggiudicatario iniziale ha sostenuto per preparare la sua offerta, senza che tale rimborso possa superare il 2,5% del valore stimato dell'investimento atteso dall'aggiudicatario a partire dal progetto di fattibilità posto a base di gara*".

[911] Punto 52 della lettera di messa in mora da parte della Commissione europea, 8 ottobre 2025, INFR(2018)2273, C(2025)6082 final.

A tal fine, per far fronte ad un'epoca e a un "*diritto dei mercati in cui il passaggio dall'età moderna all'età 'post-moderna' segna un'ulteriore fase di crisi per la calcolabilità di comportamenti e decisioni degli operatori, l'esigenza di certezza del diritto relativo alla disciplina delle operazioni di project financing in Italia risulta essenziale e propedeutica alla promozione di tale forma di realizzazione delle opere pubbliche*"[912], tra cui quelle, appunto, per gli impianti sportivi.
Così, in risposta alle sfide sociali, vecchie e nuove, che attendono il prossimo futuro, lo sport e la cultura divengono elementi fondamentali e la realizzazione di una rete integrata di infrastrutture di comunità, fondata sulla loro valorizzazione e sostenuta da interventi di ampliamento dell'accessibilità, può rappresentare un potente motore di attrazione sociale ed economica. Essa potrà costituire un volano strategico tanto per la rigenerazione urbana, che per il rafforzamento del tessuto sociale e identitario delle comunità locali, in linea con le indicazioni europee[913] volte alla realizzazione di politiche in grado di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale (articoli da 174 a 178 TFUE), in attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali[914] e in piena continuità con quanto già realizza

[912] D. Siclari, *op. ult. cit*., p. 309.
[913] Risoluzioni del Consiglio e dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio*, sul piano di lavoro dell'Unione Europea per lo sport per i periodi 2011-2014*, p. 5.
[914] In tema, il rinvio è a S. Bandini, *L'Istituto delle clausole sociali nella visione del Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, in *Innovazione & Diritto*, n. 2/2023, p. 6, ove l'A. sottolinea come "*il passo decisivo dell'Europa in tale direzione è rappresentato Dichiarazione di Roma, adottata dai leaders dell'UE il 15 marzo 2017, che sottolinea l'importanza della costruzione di un'Europa sociale, la cui rilevanza è altresì ripresa da una prima Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, Istituzione di un Pilastro europeo dei diritti sociali, del 20 Aprile 2017, e da due successive Comunicazioni, Un'Europa sociale forte per transizioni giuste, del 14 gennaio 2020 e, Il Piano di azione del Pilastro europeo dei diritti sociali, del 4 marzo 2021. Il Pilastro europeo dei diritti sociali sancisce 20 princìpi e diritti, articolati in 3 categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione ed inclusione sociale. Per raggiungere gli obiettivi del Pilastro di creare nuovi posti di lavoro, promuovere la parità di genere ed un'economia*

l'ordinamento sportivo in tutte le sue forme con il suo contributo allo sviluppo delle comunità.

al servizio delle persone con disabilità, ovvero per trasformare l'impegno in azione, l'Unione europea ha attivato, attraverso lo strumento delle direttive, gli appalti pubblici socialmente responsabili che mirano proprio al conseguimento di impatti sociali positivi".

BIBLIOGRAFIA

La bibliografia è suddivisa per capitoli per una migliore consultazione.

CAPITOLO I - LA RIFORMA COSTITUZIONALE DELL'ART. 33: IL RICONOSCIMENTO DELLE DIMENSIONI ASSIOLOGICHE DELL'ATTIVITÀ SPORTIVA.

E. Adobati, *Il Trattato di Roma si applica anche alle attività sportive: l'incidenza della sentenza Bosman sulla disciplina delle attività calcistiche*, in *Diritto del commercio internazionale*, n. 2-3/1996;

G. Alpa, *Solidarietà*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, n. 2/1994;

L. Amis, *Mega-Sporting Events and Human Rights – A Time for More Teamwork?*, in *Business and Human Rights Journal*, n. 1/2017;

M. Antonioli, *La società "in house" tra "Governance" e struttura dopo il testo unico sulle società a partecipazione pubblica*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 1/2025;

L. Azzena, *Sport e diritto amministrativo*, in S. D'Ascola (a cura di), *Diritto dello sport. Percorsi interdisciplinari*, Pisa, Pacini Giuridica, 2025;

S. Baldetti, *Regolamentazione interculturale del "gaming" e degli e-sport tra globale e glocale,* in *Il Nuovo Diritto delle Società*, numero monografico "*2 straordinario*"/2025;

S. Bastianon, *Il modello sportivo europeo e la condizione giuridica degli sportivi stranieri*, in G. Cassano, A. Catricalà (a cura di), *Diritto dello sport*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2019;

S. Bastianon, *Lo Sport in Europa tra regole di concorrenza e politica industriale*, in *Eurojus*, Numero Speciale 3 aprile 2023;

E. Battelli, *Il riconoscimento del valore educativo e sociale dell'attività sportiva in Costituzione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2024;

U. Beck, *La metamorfosi del mondo*, La Terza, Bari. 2016;

B. Bertarini, *Il principio di solidarietà tra diritto ed economia Un nuovo ruolo dell'impresa per uno sviluppo economico inclusivo e sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2020;

F. Blando, *Il ruolo e le competenze delle Regioni nello sport*, in *RDES*, n. 5/2009;

C. Bottari *et al.*, *Diritto, organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, Bologna, Bononia University Press, 2021;

C. Bottari, *L'assetto costituzionale delle competenze in materia*, in C. Bottari *et al.*, *Diritto, organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, Bologna, Bononia University Press, 2021;

C. Bottari, *Lo Sport e la Riforma del Terzo Settore: principi costituzionali e inquadramento generale*, in *Diritto dello Sport*, n.1/2021,

C. Bottari, *Prefazione*, L. Zambelli, A. Francini, *Diritti, gestione e sostenibilità dell'impiantistica sportiva*, Bologna, B.U.P., 2025;

G. Camera, *Diritto Penale Sportivo*, in G. Nicolella (a cura di), *Diritto dello sport: ordinamento, giustizia e previdenza*, Milano, Altalex, 2014:

J. Campillo-Sanchez, F. J. Borrego-Balsalobre, A. Diaz-Suarez, V. Morales-Banos, *Sports and Sustainable Development: A Systematic Review of Their Contribution to the SDGs and Public Health*, in *Sustainability*, n. 2/2025;

R. Carmina, *Gli enti sportivi dilettantistici*, Milano, CEDAM, 2017;

A. Cardi, *L' 'ordinamento' sportivo e la 'disciplina' statale dell'organizzazione e dell'attività sportiva*, in *Federalismi.it*, n. 30/2020;

E. Catelani, *La tutela del valore dell'attività sportiva in Costituzione*, in S. D'Ascola (a cura di), *Diritto dello Sport. Percorsi interdisciplinari*, Pacini Giuridica, Pisa, 2025;

W. Cesarini Sforza, *Diritto del lavoro e diritto sportivo*, in *Riv. dir. sport*., n. 1-2/1970 (vers. originale pubblicata in *Dir. lav*., n. 7-8/1951);

M. Cimmino, *L'indisponibilità del diritto all'integrità fisica della persona umana in ambito sportivo e i limiti al rischio consentito*, in *Ius Humani*, n. 5/2016;

A. Clini, *Principio di risultato e partenariati: il caso degli impianti sportivi*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2024;

E. Codazzi, *La responsabilità del socio pubblico oltre lo schermo della società "in house": spunti e suggestioni alla luce della giurisprudenza CEDU sulle società dipendenti dallo Stato*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, n. 1/2025;

P. Dardot, C. Laval, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, Roma, DeriveApprodi, 2013;

D. Del Verde, *Monitoraggio e gestione del sistema sportivo territoriale, una struttura centralizzata per il controllo e la programmazione dello sport, in Diritto dello Sport*, sezione *Approfondimenti e normativa*, 31 maggio 2024;

F. Denozza, *Spettri del mitico "ordo": diritto e mercato nel neoliberalismo*, in *Moneta e Credito*, n. 72/2019;

M. R. De Ritiis, *Diritto ed economia delle imprese sportive*, in G. Cassano, A. Catricalà (a cura di), *Diritto dello sport*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2020;

G. de Vergottini, *L'evoluzione del sistema politico – istituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 9/2011;

M. Depinto, *Lo stato dell'arte della domanda e dell'offerta di sport in Italia*, in L. Zambelli, A. Francini (a cura di), *Diritti, gestione e sostenibilità dell'impiantistica sportiva*, Bologna, B.U.P., 2025;

C. Di Carluccio, *Game on: lavoro e inclusione negli e-sport*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, numero monografico "*2 straordinario*"/2025;

M. Di Masi, *Dall'etica alla costituzionalizzazione dello sport. Brevi note sulla riforma dell'articolo 33 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 22/2023;

L. Di Nella, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1999;

G. Di Rosa, *Sport, diritto e inclusione sociale*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, n. 3/2024;

P. D'Onofrio, *Il riconoscimento dello sport nella Costituzione: maggior autonomia o implicita limitazione funzionale per le istituzioni sportive?*, in *Diritti e Costituzione all'alba del terzo millennio: Liber Amicorum per Roberto Nania*, Torino, Giappichelli, 2025;

J. Esquirol, *Le strategie intellettuali dell'analisi critica*, in *Riv. crit. dir. priv.*, n. 2/2021;

G. Ferri, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020;

F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *AmbienteDiritto*, n. 2/2022;

T. E. Frosini, *La dimensione costituzionale dello sport*, in *Federalismi*, *Paper del 23 febbraio 2022*;

A. M. Gallo, *L'organizzazione dei mondiali di calcio "Qatar 2022" alla luce di alcuni obblighi di diritto internazionale,* in *Diritti umani e diritto internazionale*, n. 2, 2024;

M. E. Gennusa, *Trattato di Lisbona e fonti del diritto dell'Unione europea: avanti con la costituzionalizzazione dell'Unione, ma sotto mentite spoglie?*, in *Federalismi.it*, n. 1/2025;

C. Ghionni, *Contratti di sponsorizzazione negli e-sport: una prospettiva privatistica,* in *Il Nuovo Diritto delle Società*, , numero monografico "*2 straordinario*"/2025;

M. S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport*., n. 1-2/1949;

M. S. Giannini, "*Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*", in *Riv. trim. dir. pubbl*., n. 3/1996;

N. Giocoli, *Competizione sul campo e competizione economiche: regole e incentivi*, in S. D'Ascola (a cura di), *Diritto dello sport. Percorsi interdisciplinari*, Pisa, Pacini Giuridica, 2025;

L. Grion, *Quando vincere non è tutto. Il potenziale educativo dello sport*, in *Aggiornamenti sociali*, 2016;

D. Heerdt, *Addressing human rights abuses at mega-sporting events – A shared responsibility in theory and practice*, in *Frontiers in Sports and Act Living*, n. 4/2022;

G. La Pira, *Assemblea costituente*, in AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, Camera dei Deputati, Roma, 1971;

A. Lepore, *La nuova frontiera degli "e-sport": i "Non Fungible Token" nel gaming,* in *Il Nuovo Diritto delle Società*, numero monografico "*2 straordinario*"/2025;

G. Liotta, *Lo sport in Costituzione: assenza formale e presenza sostanziale*, in *Diritto dello Sport*, n. 2/2023;

P. Lombardi, *Sport and turismo: il futuro di due industrie convergenti*, in *Azienda Pubblica*, n. 1-2, 2023;

E. Lubrano, *Il diritto allo sport come diritto fondamentale in prospettiva anche costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2020;

S. Mancini (a cura di), *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè editore, Milano, 2002;

G. Manfredi, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm*., n. 3/2012;

I. Marani Toro, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, Giuffrè, 1977;

G. Marazzita, *Il riconoscimento del valore costituzione dell'attività sportiva*, in *Federalismi,it*, n. 1/2024;

G. Marcatajo, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *AmbienteDiritto*, n. 2/2021;

F. Martines, *Diritto internazionale e sport*, in S. D'Ascola (a cura di), *Diritto dello sport. Percorsi interdisciplinari*, Pisa, Pacini Giuridica, 2025;

M. Matassa, *Tutela dei diritti sociali e 'interessi' delle nuove generazioni*, in *PA Persona e Amministrazione*, n. 2/2023;

M. L. Micucci, *Organizzazione del torneo ed erogazione del premio negli e-sport*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, , numero monografico "*2 straordinario*"/2025;

P. Moretti, *Enti, Associazioni e società sportive dilettantistiche*, Vicenza, IPSOA, 2021;

A. Morrone, *Il Diritto regionale nella giurisprudenza e nelle fonti*, CEDAM, Padova, 2005;

C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, I, Padova 1975;

R. Morzenti Pellegrini, *L'evoluzione dei rapporti fra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, Giuffrè, 2007;

A. Panichella, *L'organizzazione nazionale*, in L. Di Nella, E. Indraccolo, A Lepore, P. Del Vecchio, S. Palazzi (a cura di), *Manuale di diritto dello sport*, Napoli, Editoriale Scientifica Italiana, 2021;

E. Pelagalli, *Gli approdi della giurisprudenza contabile sulla responsabilità degli amministratori delle società "in house"*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 2/2025;

D. Perrone, *"Apex predators": e-sport e adescamento minorile, ovvero di quando gli orchi sono reali*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, , numero monografico "*2 straordinario*"/2025;

D. Perrucca, *La riforma dello sport: l'impatto sulle persone fisiche*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 6/2024;

M. Pierini, *L'autonomia del fenomeno sportivo*, in G. Cassano, A. Catricalà (a cura di), *Diritto dello sport*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2019;

D. Porena, *'Anche nell'interesse delle generazioni future'. Il problema dei rapporti intergenerazionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 15/2022;

R. Prelati, *L'etica del fenomeno sportivo*, in A. Donati, A. Sassi (a cura di), *Studi in onore di Antonio Palazzo. Diritto Privato*, 1, Torino, UTET, 2009;

E. C. Raffiotta, *La Banca centrale europea a dieci anni dal Trattato di Lisbona tra emergenze e la ricerca di un'identità*, in *Federalismi.it*, n. 19/2020;

P. Rescigno, *Persona e comunità*, Bologna, Il Mulino, 1966;

G. M. Riccio, *Sport e Diritti televisivi*, in G. Nicolella (a cura di)*, Diritto dello sport: ordinamento, giustizia e previdenza*, Milano, Altalex, 2014;

L. S. Rossi, *L'Unione europea e il paradosso di Zenone. Riflessioni sulla necessità di una revisione del Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 4/2013;

A. Rota, A. Donini, *Gioco o lavoro: la rilevanza giuslavoristica degli e-sport*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, numero monografico "*2 straordinario*"/2025;

C. Salvi, *Capitalismo e diritto civile,* Bologna, il Mulino, 2015;

P. Sandulli, *Costituzione e sport*, in *Principi e problematiche di giustizia sportiva*, Roma, Aracne, 2018;

P. Sandulli *Autonomia e indipendenza della giustizia sportiva: limiti alla tutela da essa apprestata*, in *Rivista di Diritto sportivo*, n. 2/2024;

F. Scuto *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Giappichelli, Torino, 2022;

M. F. Serra, *Lex sportiva e lex mercatoria: un confronto*, in *Nomos*, n. 2/2020;

M. F. Serra, *Ordinamento sportivo e autonomia regionale*, in *Italian papers on federalism*, n. 3/2020;

G. Trenta, *Riflessioni sulla recente modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *AmbienteDiritto*, n. 4/2022;

G. Vidiri, *Il "caso Bosman" e la circolazione dei calciatori professionisti nell'ambito della comunità europea*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1996;

W. Rook, D. Heerdt (eds), *The Routledge Handbook of Mega-Sporting Events and Human Rights*, Taylor & Francis Group, Abingdon-New York, 2024;

M. A. Stefanelli (a cura di), *Dopo la globalizzazione: sfide alla società e al diritto*, Torino, Giappichelli, 2017;

S. Zamagni, *Dell'origine e del fondamento del principio di sussidiarietà circolare*, in *AICOON Short Paper*, 23/2022.

CAPITOLO II - LA REGOLAZIONE PUBBLICA A SOSTEGNO DELLO SPORT IN RISPOSTA ALLA CRISI PANDEMICA. IL NUOVO INTERVENTO PUBBLICO NELL'ECONOMIA.

G. Amato (a cura di), *Il governo dell'industria in Italia. Testi e documenti*, Bologna, Il Mulino, 1972;

E. Bani, *La disciplina del mercato finanziario* in E. Bani, F. Di Porto, G. Luchena, E. Scotti (a cura di), *Lezioni di diritto dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2023;

S. Bastianon, *Unione europea e sport al tempo del Covid-19*, in *Rivista di Diritto sportivo*, n. 2/2020;

S. Bastinon, *La Superlega e il modello sportivo europeo*, in *Rivista di Diritto sportivo*, n. 2/2021;

B. Bertarini, *Il finanziamento pubblico e privato dell'European Green Deal: la tassonomia delle attività economicamente ecosostenibili e la proposta di regolamento europeo sugli european green bonds*, in *AmbienteDiritto*, n. 1/2022;

I. Blasi, *Il PNRR al giro di boa: luci e ombre nel prisma di una rimodulazione complessiva*, in *Federalismi.it*, n. 9/2024;

C. Bottari, *Lo sport e la riforma del terzo settore: principi costituzionali e inquadramento generale*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2021;

A. S. Bruno, *Il PNRR e il principio del Do Not Significant Harm (DNHS) davanti alle sfide territoriali*, in *Federalismi*, n.8/2022;

A. Burgio, *Ancora a proposito di storia, progresso e divina Provvidenza. Brevi note su Adam Smith*, in *Dianoia*, n. 38/2024;

G. Carnazza, *La storia del debito pubblico in Italia*, in Argomenti. Rivista di Economia, Cultura e Ricerca sociale, n. 19/2021;

E. Carrà, M. Moscatelli, *L'impatto familiare delle politiche del governo durante la pandemia di Covid-19 in Italia: le famiglie chiedono sussidiarietà?* In *Studi di sociologia*, n. 1/2023;

C. Castell (a cura di), *Resilienza e sport*, Milano, Franco Angeli, 2020;

B. Cavallo, G. Plinio, *Manuale di diritto pubblico dell'economia*, Milano, Giuffré, 1983;

B. Celati, *Riqualificazione del patrimonio edilizio e sviluppo delle città. Verso una "conformazione ecologica" del territorio urbano?*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2023;

G. Centurelli, *Fondi strutturali europei e misure di contrasto al Covid-19: le azioni per reindirizzare ed accelerare gli investimenti, stato dell'arte e sviluppi futuri* in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2/2020;

M. P. Chiti, *Il decreto "sblocca cantieri": ambizioni e limiti,* in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2019;

F. Cintoli, *Le conseguenze della pandemia da Covid-19 sulle concessioni di servizi e sull'equilibrio economico e finanziario*, in *il Diritto dell'economia*, n. 3/2020;

M. Clarich, *Nuovi scenari globali e diritto dell'economia*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2024;

M. Colucci, S. Cottrell, R. Sethna, *Coronavirus and its impact on football a Sports law and policy centre and Lawinsport joint survey Version 2.0*, London, 2020;

M. Delsignore, *Il principio DNSH e la lotta al greenwashing*, in *Federalismi.it*, n. 27/2024;

G. Di Rosa, *Sport, diritto e inclusione sociale*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, n. 3/2024;

R. Di Stefano, C. Giorgio, G. Marinuzzi, W. Totorella, *Investimenti e crescita*, in M. Nicola, W. Totorella (a cura di) *Partenariato Pubblico Privato e Project Finance. Nuove regole giuridiche, finanziarie e contabili*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2022;

P. D'Onofrio, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, in *Federalimsi.it*, n. 12/2019;

F. Fracchia, *Coronavirus, senso del limite, deglobalizzazione e diritto amministrativo: nulla sarà più come prima?*, in *Il Diritto dell'economia*, n. 3/2019;

G. C. Feroni, *Rileggendo Alberto Predieri. Euro, politica monetaria e potere delle banche centrali*, in *Diritto e società*, n. 2/2023;

T. E. Frosini, *Il diritto come vaccino*, in *Percorsi Costituzionali* n. 2/2021;

F. Fubini, *Bce, Lagarde e la «gaffe» che fa esplodere lo spread*, in *Il Corriere della Sera*, 12 marzo 2020;

L. Giampaolino, *Il futuro ha un cuore antico? Riflessioni sul decreto sblocca -cantieri,* in *GiustAmm.it*, n. 5/2019;

M. S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1977;

P. Giuseppe, *La dottrina keynesiana e la crisi attuale del pensiero economico*, in *Bancaria*, n. 3/1977;

S. Gobbi, *Investire nello sport = investire nel futuro,* in *Il Nuovo Diritto delle Società*, n. 10/2023;

C. Gollier, S. Straub, *The economics of coronavirus: some insights*, in *Toulouse School of Economics*, 22 marzo 2020;

G. Guizzi, *Stato costituzionale di diritto ed emergenza COVID-19: note minime*, in *Il diritto vivente*, 2020, numero monografico;

P. Haberle, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione nel pluralismo*, in M. U. Luciani (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Laterza Bari, 1994;

N. Harrison, *COVID-19: A High Level Review Of The Impact On Sports Events, Teams And Ticketholders*, in *LawInSport*, 26 march 2020;

J.L. Israel, *Managing The Commercial Impact Of The Coronavirus: Implications For The Sports & Entertainment Industry*;

E. Landoni, *CONI e federazioni sportive nel dibattito politico-parlamentare del secondo dopoguerra*, in *Riv. dir. sport*., n. 1/2015;

S. Lazzari, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, n. 1/2021;

E. Lubrano, *Le nuove disposizioni per lo sport previste nella legge di bilancio 2018: un importante riconoscimento per lo sport come valore positivo per la collettività nazionale*, in *Riv. dir. econ. sport*, n. 2/2018;

G. Luchena, *L'intervento nell'economia dallo Stato liverale allo stato regolatore*, in E. Bani, F. Di Porto, G. Luchena, E. Scotti (a cura di), *Lezioni di diritto dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2023;

M. Luciani, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020;

M. Luciani, *Avviso ai naviganti del Mar pandemico*, in *Questione Giustizia*, n. 2/2020;

A. Macleod, *La classificazione nello sport paralimpico alla luce dell'"International Paralympic Committee Classification Code"*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, n. 3/2013;

R. P. Malloy, *Adam Smith nelle Corti degli Stati Uniti*, in *Mercato concorrenza regole*, n. 3/2012;

M. C. Manca, R. Ricciardi, *PNRR, INTERREG e altri fondi strutturali. Come superare i controlli di 1°, 2° e 3° livello sui finanziamenti europei. Manuale operativo con analisi di casi pratici*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2025;

P. Manzini, *Emergenza e concorrenza*, in *I Post di AISDUE, II (2020) Sezione "Coronavirus e diritto dell'Unione" n. 4, 15 aprile 2020*;

P. Manzini, *Diritto antitrust dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2022;

G. Mastandrea Bonaviri, *International Humanitarian Law and the Fight against Epidemics: An Analysis of the International Normative System in Light of the COVID-19 Public Health Emergency*, in *OIDU - Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 3/2020;

V. Merolle, *Diritto naturale ed economia in Adam Smith*, in *Il Pensiero politico*, n. 3/1980;

A. Merone, *La cedevolezza del modello sportivo europeo*, in *Rivista di Diritto sportivo*, n. 1/2024;

V. Minervini, *Il ritorno dello Stato salvatore. Nuovi paradigmi (post Covid) nel rapporto fra Stato e mercato?*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3/2020;

G. Mulazzani, *La "governance" multilivello nell'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza dopo la revisione: il ruolo dello stato nell'"amministrazione disaggregata"*, in *Munus*, n. 3/2024;

M. Novak, *Verso una teologia dell'impresa*, Liberilibri, Macerata, 1996;

S. Ombuen, *Il ruolo del Terzo Settore nella Rigenerazione urbana alla prova del PNRR,* in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 2/2023;

I. Ottaviano, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19*, in *eurojus*, n. 3/2020;

G. Paruto, *Cenni sull'Istituto per il Credito Sportivo*, in C. Bottari *et al*.(a cura di), *Diritto, organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, BUP, Bologna, 2021;

A. Parziale, *Crisi pandemica e sostegno pubblico all'economia. Le garanzie Fondo PMI e SACE*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 2/2020;

A. Pezzoli, *La politica della concorrenza ai tempi del virus e la rilegittimazione dell'intervento pubblico*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 1/2020;

A. Pezzoli, A. Tonazzi, *La sfida della normalità. Concorrenza e intervento pubblico nel post-Covid. È possibile andare oltre l'intreccio tra monopolio e assistenzialismo?*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 2/2020;

M. Pianoforte, *Il mercato unico in tempo di crisi: la proposta di uno strumento orizzontale per rispondere alle emergenze*, in *eurojus*, n. 1/2023;

A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963;

P. Raimondi, L. Zambelli, *Covid e sport. L'esigenza di nuovi modelli di gestione delle imprese sportive e di prevenzione del rischio contagio*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2020;

N. Rangone, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, Il Mulino, 2007;

D. Rapacciuolo, *From The Spanish Flu To Covid19: While There Is Football There Is Hope!*, in *RDES* n. 2, 2020;

V. Rossi, *Emergenza sanitaria, centri sportivi e palestre: contratti, tutela dei consumatori e regolazione del mercato*, in *Rivista di Diritto sportivo*, n. 2/2020;

F. Salmoni, *Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita. Le nuove regole sulla "governance" economica europea*, in *Consulta online*, n.2/2024;

M. Sanino, A. La Face, *Lo sport nella legge di bilancio 2019*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, *n*. 1/2019;

L. Santoro*, La legislazione emergenziale sulle attività sportive nello svolgersi della curva epidemiologica*, in *Rivista di Diritto sportivo*, n. 2/2020;

L. Santovito, *Le piccole e medie imprese tra presente e futuro*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, 2025;

A. Sciortino, *La sostenibilità del debito pubblico tra vincoli europei e scelte nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 2/2024;

A. Sciortino, *PNRR e divari territoriali tra previsione e* attuazione, in *Italian Papers On Federalism*, n.1/2025;

E. Scotti, *Il diritto dell'economia nella transizione ecologica*, in E. Bani, F. Di Porto, G. Luchena, E. Scotti, *Lezioni di diritto dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2023;

A. Simonati, *Il governo del territorio nel prisma delle politiche regionali sulla sostenibilità sociale*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, n. 1/2024;

P. Sorrentino, *Emergenza, salus publica e Costituzione*, in *Diritto e Covid-19*, a cura di G.A. Chiesi, E. M. Santise, Torino, 2020;

V. Teotonico, *La parabola dello Stato liberale e il monito della storia*, Bari, Cacucci editore, 2015;

D. Trabucco, *Il «virus» nel sistema delle fonti: Decreti-legge e DPCM al tempo del Covid-19. Tra principio di legalità formale e principio di legalità sostanziale*, in *Nomos*, n. 2/2020;

V. A. Vaccaro, *La Società Sport e Salute s.p.a.: alcune riflessioni*, in *Rassegna di diritto ed economia dello sport*, n. 2/2020;

A. Viterbo, *The impact of sovereign debt on inequality*, in *Federalismi.it*, n. 2/2025;

M.A. Weston, *COVID-19's Lasting Impact On The Sports Industry: Financial, Legal, And Innovation*, Pepperdine University Legal Studies Research Paper No.2020/21;

A. Zanutto, *Le famiglie italiane tra vecchi e nuovi incubi: Covid-19 e resilienza*, in *Minorigiustizia*, n. 4/2020;

J. Zylberstein, *La specificità dello sport nell'Unione europea*, in *RDES*, n. 1/2008.

CAPITOLO III - LA REGOLAZIONE GIURIDICA DEL MERCATO DELLA FINANZA SOSTENIBILE: L'IMPIANTISTICA SPORTIVA E LA COMPLEMENTARIETÀ DEL FINANZIAMENTO PUBBLICO E PRIVATO PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE.

I. Allegranti, *Il binomio comunità-territorio nel prisma dello sviluppo sostenibile umano*, in *Federalismi.it*, n. 16/2025;

R. M. Anderson, H. Duanmu, *Cap-and-Trade and Carbon Tax Meet Arrow–Debreu*, in *Econometrica*, n. 2/2025;

F. Annunziata, *I DLT "financial instruments" tra Legge Fintech, MiFID e T.U.F.: questioni classificatorie dei tokens*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, n. 3/2024;

D. Ashta, *A critical comparative analysis of the merging and maturing regulatory frameworks: Crowdfunding in India, USA, UK*, in *Journal of Innovation Economics and Management*, 2018;

A. Baldazzini, S. Miccolis, V. Pica, P. Venturi, *L'orientamento alla comunità nella rigenerazione territoriale. Comunità, cultura e impatto sociale*, in *Quaderni Dell'Economia Civile*, n. 12/2023, AICOON Short Paper;

G. Ballerini, *Fintech ed ESG*, in M. Cian, C. Sandei, *Diritto del Fintech*, Milano, CEDAM, 2024;

A. Bartolini, "*Green Deal" europeo e il c.d. principio DNSH,* in *Federalismi.it*, n. 15/2024;

A. Baudino, E. Verra, *Collaborative practice and sustainability: how collaborative practice and collaborative professionals may contribute to achieving the goals of the 2030 agenda?*, in *Diritto ed Economia dell'Impresa*, n. 5/2024;

I. Bengo, M. Ratti, *Datemi una leva... Nuovi strumenti di filantropia e finanza per il sociale*, in *Rivista impresa sociale*, n. 4/2014;

B. Bertarini, *Il finanziamento pubblico e privato dell'european green deal: la tassonomia delle attività economicamente ecosostenibili e la proposta di regolamento europeo sugli european green bonds*, in *AmbienteDiritto*, n. 1/2022;

B. Bertarini, *Il quadro giuridico europeo per il mercato unico digitale: un mercato competitivo ed innovativo?*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2018;

E. Bertolino, *The "Social" factor of ESG principles, gangmastering and the supply chain: between law and good practices,* in *Diritto ed Economia dell'Impresa*, n.1/2025;

V. Bevivino, G. Gimigliano, *Il rischio sistemico ESG delle attività della FinTech*, in *Mercato concorrenza regole*, n. 1-2/2024;

A. Blandini, F. Massa Felsani, G. Alfano, *Sviluppo sostenibile e lotta alle diseguaglianze nella regolamentazione delle attività economiche*, in *Federalismi.it*, n. 22/2024;

A. Blandini, M. Gigliotti, *"Fintech" e innovazione digitale, prospettive applicative nella liquidazione coatta amministrativa*, in *Banca borsa e titoli di credito*, n. 5/2024;

M. Bofondi, *Il lending-based crowdfunding: opportunità e rischi*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n. 357, Banca d'Italia, marzo 2017;

A. Bollettinari, *Il crowdfunding: la raccolta del capitale tramite piattaforme on line nella prassi e nella recente legislazione*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, 2013;

A. Bollettinari, E. Fregonara, *Il crowdfunding*, in O. Cagnasso, A. Mambriani (a cura di), *Start Up e P.M.I. Innovative, Torino, Zanichelli*, 2020;

C. Bottari, *Prefazione*, in L. Zambelli, A. Francini (a cura di), *Diritti, gestione e sostenibilità dell'impiantistica sportiva*, Bologna, B.U.P., 2025;

C. Bottari, *Lo Sport e la Riforma del Terzo Settore: principi costituzionali e inquadramento generale*, in *Rivista di Diritto dello Sport*, n. 1/2021;

L. Bruni, S. Zamagni, *L'economia civile*, Bologna, Il Mulino, 2015;

S. A. Cameli, *Il civic crowdfunding e il futuro della pubblica amministrazione*, in *Rivista Italiana di Public Management*, Vol. 2, n.1/2019:

F. Capriglione, *Brevi note sul crowdfunding*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, n. 2/2023;

P. L. Carbone, *Tassonomia europea e investimenti sostenibili* in *Comparazione e diritto civile*, n. 3/2023;

A. Carrisi, *Finanza, interessi non finanziari e rimedi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, n. 1, 2024;

E. Casale, *Banca "etica", la finanza alternativa*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 5/1996;

L. Cassetti, *L'effettiva implementazione del Green Deal europeo e le aspettative sulla protezione della natura e degli ecosistemi al cospetto delle sfide globali su competitività e sicurezza*, in *Federalismi.it*, n. 13/2025;

O. Caterina, *Il danno ambientale: l'interazione tra il danno ambientale e la tutela della salute*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2/2021;

R. Cavallo Perin, *Il welfare state nell'Unione Europea in tempo di crisi economica e l'inesatta contrapposizione tra Stato e mercato*, in *Fenomenologia e società*, n. 1, 2013;

S. A. Cerrato, C. Sartoretti, *Fattori ESG: profili costituzionali e riflessi applicativi diretti,* in *Giurisprudenza italiana*, n. 5/2024;

D. Chambers, R. Saleuddin, C. McMahon, *Alternative Finance: a Historical Perspective*, in *Financial Historical Review*, vol. 26(2)/2019;

A Ciarini*, Innovazione sociale, finanza e PNRR. Quali prospettive per il welfare italiano?*, in AA.VV., *Cantieri Viceversa 2021, Network finanziari per il Terzo Settore*, FaustoLupettiEditore, Bologna, 2021;

E. Cicalò, *Spazi pubblici: progettare la dimensione pubblica della città contemporanea*, FrancoAngeli, Milano, 2009;

F. Costantino, *Il paradigma ESG applicato alla governance delle città. La comunità urbana socialmente sostenibile: una prospettiva costituzionalmente orientata,* in *Corporate Governance*, n. x/2025;

M. Cozzio, *Gli appalti pubblici come strumento di orientamento delle strategie d'impresa verso la sostenibilità: punti fermi e prospettive in ambito internazionale ed europeo*, in *Rivista Trimestrale degli appalti*, n. 3/2021;

P. Cucumile, *Il "Green Deal" europeo*, in *AmbienteDiritto*, n. 1/2021;

E. D'Agostino, G. Sobbrio, *Introduzione all'analisi economica del diritto*, Torino, Giappichelli, 2020;

L. De Benedictis, S. Miccolis, P. Venturi, S. Zamagni, *La prospettiva civile dell'impatto sociale*, AICOON, Position Paper, 2023;

K. De Buysere, O. Gajda, R. Kleverlaan, D. Marom, *A Framework for European Crowdfunding*, *European Crowdfunding Network (ECN)*, 2012;

G. Del Gobbo, *La problematicità intrinseca della relazione uomo – ambiente e la ragione di un apprendimento sostenibile*, in M. Contini, M. Fabbri (a cura di), *Il Futuro ricordato. Impegno etico e progettualità educativa*, Sesto Fiorentino, Edizioni ETS, 2014;

A. Del Giudice, *I social impact bond*, Franco Angeli, Milano, 2015; C. Mignone, *Investimento a impatto sociale. Etica, tecnica e rischio finanziario*, in *Rassegna di diritto civile*, n. 3/2016.

A. de Martini, *Gli stadi polifunzionali in Italia: dal confronto con l'Europa spunti di riflessione*, in *Rivista di Diritto ed economia dello sport*, n. 2/2012;

F. Denozza, *Fallimenti del mercato: i limiti della giustizia mercantile e la vuota nozione di parte debole*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, n. 3/2013;

F. De Santis, *Piattaforme di "Robo-Advice" tra disciplina MiFID e AI Act*, in Analisi Giuridica dell'Economia, n. 1/2025;

L. Di Domenico, *Finanza sostenibile, tassonomia europea e principio DNSH: le novità strategiche dell'Unione e i riflessi in ambito nazionale,* in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 1/2023;

M. Distefano, *Sulla sostenibile leggerezza giuridica dell'Agenda 2030 in tempo di permacrisi*, in *Ambientediritto.it*, n. 2/2024;

E. A. Fallone, *Crowdfunding and Sport: How Soon Until the Fans Own The Franchise?*, in *Marquette Sports Law Review*, n. 7/2014;

A. Feduzi, "*Incertezza knightiana", fallimenti di mercato e Stato sociale*, in *Economia pubblica*, n. 3-4/2006;

P. Ferro-Luzzi, *L'attività bancaria*, in P. Ferro-Luzzi G. Castaldi (a cura di), *La nuova legge bancaria*, Giuffrè, Milano, 1995;

C. Fidato, *Addressing carbon leakage: the Carbon Border Adjustment Mechanism and its challenges under WTO rules and the Paris Agreement*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 4/2024;

P. Gaggero, *Digital finance e crowdfunding*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, supplemento al n. 3/2023;

L. Galli, *Infrastrutture, democrazia partecipativa e Stato finanziatore: il caso della giusta transizione ecologica*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 4/2023;

A. R. Germani, *Analisi economica del diritto e ambiente: regole e discrezionalità nei sistemi-paese*, Soveria Mannelli, Rubbettino editore, 2008;

A. Gervasoni, *Finanza alternativa per l'economia reale*, Firenze, GueriniNext, 2021;

N. Giangrande, *Le conseguenze della guerra russo ucraina sull'economia italiana. Un'analisi sui salari e sull'occupazione,* in *Moneta e credito*, Vol. 75, n. 298/2022;

P. Giudici, *ICO e diritto dei mercati finanziari: la prima sentenza americana*, in *Società*, 2019;

F. Gobbo, *Fallimenti del mercato e regolamentazione*, in *Economia, società e istituzioni*, n. 1/2006;

F. Gorni, *The New Landscape of Sustainable Finance: the contribution of the regulatory lessons learnable from the evolution of the Credit Rating Agencies Market to the successful development of the ESG Rating Market*, in *Corporate Governance*, n. 3/2024;

R. Grumo, A. Ivona, *La Puglia sportiva: l'atletica e la diffusione territoriale degli impianti quale fattore di sviluppo*, in *Geotema*, n. 1/2024;

M. Hossain, *Crowdfunding: Motives, Definitions, Typology and Ethical Challenges*, in *Enterpreneurship Research Journal*, 2014;

C. Ingenito, *Il principio di sostenibilità nelle politiche sanitarie europee*, in *Federalismi.it*, n. 19/2020;

R. M. Isaac, J. M. Walker, S. H. Thomas, *Divergent evidence on free riding: an experimental examination of possible explanations*, in *Public choice*, Vol. 43 – n.2/1984;

J. H. Kietzmann, *Crowdsourcing: a revised definition and introduction to new research*, in *Business Horizons*, – Vol. 60 – n.2/2017;

C. Kurrer, *Politica ambientale: principi generali e quadro di riferimento*, in *Note tematiche sull'Unione europea del Parlamento Europeo*, n. 10/2021;

A. Laudioni, *Le altre facce del crowdfunding*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, n. 2/2017;

B. Levy, *Il virus che rende folli*, Milano, La Nave di Teseo, 2020;

G. Luchena, *Sviluppo economico sostenibile e tutela dell'ambiente*, in *Diritto del mercato assicurativo e finanziario*, n. 2/2024;

G. Luchena, *Crisi energetica e aiuti di Stato,* in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, n. 1/2021;

M. Marino, *Trattato di Amsterdam e "Agenda 2000". Il rafforzamento dell'Europa dei Quindici in vista dell'allargamento e le prospettive per le politiche di coesione economica e sociale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1/1998;

S. Marino, *La valorizzazione dello sviluppo sostenibile nella politica di concorrenza dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 3/2022;

F. Mattassoglio, *Giudice amministrativo, mercato ... e suoi* fallimenti, in *Il diritto dell'economia*, n. 3-4/2011;

N. McHugh, S. Sinclair, M. Roy, L. Huckfield, C. Donaldson, *Social impact bonds: a wolf in sheep's clothing?*, in *Journal of Poverty and Social Justice*, n. 3, 2013. Saggio tradotto in italiano da *Rivista impresa sociale*, n. 3-4, 2014;

M. Mendillo, *La COP27 e il percorso di attuazione degli obiettivi posti dall'Accordo di Parigi: opportunità e criticità alla luce dell'istituzione del Fondo "Loss and Damage",* in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, n. 2/2023;

G. Morelli, A. R. Gurrieri, *Sport e clima. Una relazione che chiede sostenibilità*, In M. Lorizio (a cura di), *Il paradigma della sostenibilità*, Franco Angeli, 2025;

K. R. Nielsen, *Crowdfunding through a partial organization lens - The co-dependent organization*, in *European Management Journal*, Vol. 36/2018;

I. Pais, P. Peretti, C. Spinelli, *Crowdfunding. La via collaborativa all'imprenditorialità*, Milano, Egea, 2014;

E. Papadimitru, *Dalla finanza al sostenibile e dal sostenibile alla finanza d'impatto: i prodotti finanziari green*, in E. Corapi (a cura di), *Sostenibilità e Mercato finanziario. Questioni aperte e profili comparati*, Milano, Cedam, 2023;

M. T. Paracampo, *Il percorso evolutivo ed espansivo delle "regulatory sandboxes" da "FinTech" ai nuovi lidi operativi del prossimo futuro*, in *Federalismi.it*, n. 18/2022;

M.T. Paracampo, *La consulenza su cripto-attività nella proposta di regolamento europeo MiCA tra presunte equivalenze e distonie normative con Mifid 2*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, n. 2/2022;

G. Pasi, *Challenges for European welfare systems. A research agenda on social impact bonds*, in *Review of Applied Socio Economic Research*, n. 8/2014;

G. Passarelli, *Il fenomeno del crowdfunding nel prisma del settore sportivo*, in V. Zambrano (a cura di), *Sport e Rivoluzione Digitale, Analisi e riflessioni*, Cedam, Milano, 2022;

A. Pavan, *Il Crowdfunding: cambia il tradizionale sistema del "fare impresa"*, Milano, CEDAM, 2018;

C. Pinto, *I diversi strumenti di tutela ambientale: fallimenti delle pubbliche amministrazioni e inefficienze del libero mercato*, in AmbienteDiritto, n. 1/2021;

A. Pirozzoli, *Intelligenza artificiale, sviluppo sostenibile e ambiente*, in *Consulta online*, n. 1/2024;

G. Pizzanelli, *Il diritto ambientale tra "command and control" ed economia circolare: l'utilizzo dei fanghi di depurazione in agricoltura*, in *Nuove Autonomie*, n. 2/2018;

D. Porrini, *Regolazione in campo ambientale: recenti sviluppi dell'analisi economica del diritto*, in, Pubblicazione atti della Conferenza *Diritti, Regole, Mercato. Economia pubblica ed analisi economica del diritto* 3 e 4 marzo 2003;

R. A. Posner, *Economic analysis of law*. *Ninth edition*. Wolters Kluwer *Law & Business*, New York, 2014;

P. N. Pye, K. Toohey, G. Cuskelly, *The social benefits in sport city planning: a conceptual framework*, in *Sport in Society*, n. 18/2015;

S. Quadri, *Business e Finanza sostenibile: non solo green*, in E. Corapi (a cura di), *Sostenibilità e mercato finanziario. Questioni aperte e profili comparati*, CEDAM, Milano, 2023;

G. Quaranta, *Crowdfunding. Il finanziamento della folla, o dei folli?*, in *Diritto ed economia dell'impresa*, n. 5/2016;

E. C. Raffiotta, *Gli strumenti economici per la tutela dell'ambiente*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, 2017, Bologna;

N. Rangone, *Regolazione e mercati*, in G. Lemme (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, Cedam, Milano, 2021;

N. Reeder, A. Colantonio, *Measuring impact and non financial returns in impact investing: A critical overwie of concepts and practice*, EIBURS, Working Paper, 2013;

D. Rossano, *La supervisione finanziaria dopo due crisi. Quali prospettive. Atti convegno Capri 17-18 giugno 2022*, Milano, CEDAM, 2023;

B. Russo, *Le implicazioni economico-sociali nei nuovi modelli di finanza alternativa: verso un mercato digitale (del credito) effettivamente inclusivo e efficacemente sostenibile?*, in *Rivista di diritto bancario*, n. 4/2021;

P. Sandulli, *La "governance" dello sport*, in *Rass. dir. econ. sport*., n. 2/2021;

A. Schioppi, F. Tempesta, G. Battaglia, *Verso una Tassonomia Sociale Europea: classificazione delle attività sociosostenibili e leva strategica per l'attuazione delle politiche sociali,* in *Corporate Governance*, x/2025;

E. Scotti, *Il diritto dell'economia nella transizione ecologica*, in E. Bani, F. Di Porto, G. Luchena, E. Scotti, *Lezioni di diritto dell'economia, Giappichelli*, Torino, 2023;

D. Siclari, *Il ruolo del partenariato pubblico-privato alla luce del PNRR*, in *Dialoghi di diritto dell'economia*, n. 2/2022;

S. Silvotti, *Gli effetti dell'esclusione finanziaria e l'esigenza di una finanza alternativa: alcune riflessioni sul microcredito*, in *Rivista dei dottori commercialisti*, n. 2/2010;

A. Smith, J. R. Gold, M. M Gold, *Olympic urbanism: past, present and future*, in *Planning Perspectives*, n. 39/2024;

M. Thierry, *Addressing the concerns about carbon leakage in the implementation of carbon pricing policies: a focus on the issue of competitiveness* in *Economia e Politica Industriale*, n. 1/2021;

M. Tiberii*, La regolamentazione Consob sulla raccolta di fondi online: l'equity e il lending crowdfunding*, in *Amministr@tivamente*, n. 1/2022;

G. Torta, *Partecipazione pubblica e promozione dello sviluppo sostenibile: il caso emblematico della disciplina delle "materie prime critiche"*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2024;

P. Tortorano, *FinTech e 'Regulatory Sandbox': il caso notevole di Singapore*, in *Amministrativ@mente*, n. 1/2024;

A. Trotta, *La sperimentazione di Social Impact Bond: sfide, opportunità e possibili applicazioni alla luce del PNRR*, Social Impact Agenda, Paper, 2022;

A. F. Uricchio, *La Proposta di Regolamento di Tassonomia Sociale,* in *Corporate Governance*, n. x/2025;

V. Vietri, *FinTech: La rivoluzione nel mondo della finanza*, in G. Alpa (a cura di), *Diritto e intelligenza artificiale*, Pacini Giuridica, Pisa, 2020;

K. Wilson, M. Testoni, *Improving the role of equity Crowdfunding in Europe's capital markets*, in *Bruegle Policy Contribution*, 2014;

S. Zamagni, *Il contribuente virtuoso: come vincere la lotta all'evasione fiscale*, AICCON, 2012;

L. Zambelli, *Il futuro del welfare attraverso le attività motorie, tra rinnovamento degli impianti e nuovi servizi sportivi*, in L. Dimasi, S. Marzot (a cura di), *Welfare State: scenari futuri e criticità irrisolte delle politiche sociali e socio-sanitarie in Italia*.

CAPITOLO IV - IL MERCATO TRA CONCORRENZA E DISCIPLINA PUBBLICISTICA. IL PRINCIPIO DI ACCESSO AL MERCATO NEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI: L'IMPIANTISTICA SPORTIVA E IL CONTRATTO DI CONCESSIONE.

G. Adinolfi, A. Lang (a cura di), *Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa: quali limitazioni all'esercizio dei poteri sovrani degli Stati?*, Giuffrè, Milano, 2006;

N. Aicardi, G. Caia, M. Calcagnile, P. Acri, *La gestione dei servizi pubblici locali dopo il D.lgs 23 dicembre 2022, n. 201. Approfondimenti e inquadramento concettuale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024;

S. Bandini, *L'Istituto delle clausole sociali nella visione del Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, in *Innovazione & Diritto*, n. 2/2023;

S. Bandini Zanigni, *Appalti pubblici di forniture e servizi secondo la Direttiva n. 2004/18/CE*, Giappichelli, Torni, 2006;

E. Bani, *La concorrenza e la disciplina pubblicistica del mercato*, in (E. Bani, F. Di Porto, G. Luchena, E. Scotti (a cura di), *Lezioni di diritto dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2023;

S. Battini, *Il riformismo e la burocrazia: eredità del passato e prospettive per il futuro*, in *Rivista Trimestrale di Diritto pubblico*, 2/2023;

D. Bolognino, H. Bonura, E. Griglio, A. Storto, *Il nuovo codice dei contratti pubblici. Prima lettura organica del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*, Piacenza, LaTribuna, 2023;

G. Briganti, *Il partenariato pubblico-privato nell'ambito del diritto dell'economia: il sistema delineato dal nuovo Codice dei contratti pubblici ed il ruolo dei "principi"*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2025;

G. Caia, *Il trasporto pubblico locale come paradigma del servizio pubblico (disciplina attuale ed esigenza di riordino)*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2018;

E. Cannizzaro, *La Costituzione pluralista. A proposito della natura giuridica del Trattato costituzionale*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 1/2005;

P. Carbone, *Verso un nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Rivista Trimestrale degli appalti*, n. 3/2022;

L. Carbone, *Legiferare per principi/Legiferare per regole. Il cambio di paradigma nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in L. Carbone, F. Caringella, M. Giustiniani, G. Rovelli, *Manuale dei contratti pubblici*, Pozzuoli, Dike, 2025;

L. Carbone, F. Caringella, G. L. Rovelli, *Manuale dei contratti pubblici*, Pozzuoli, Dike Giuridica, 2025;

F. Caringella, *Corso di diritto amministrativo, I contratti pubblici*, ed. 5a, Roma, Dike, 2013;

F. Caringella, R. De Nictolis, R. Garofoli *et al*., *Trattato di giustizia amministrativa. Il riparto di giurisdizione*, Milano, Giuffrè, 2008;

G.F. Cartei, *Il contratto di concessione di lavori e di servizi: novità e conferme a 10 anni dal Codice De Lise*, in *Urb. app*., nn. 8-9/2016;

G. Casamassima, L. Pavia, *I principi dei contratti pubblici*, Pozzuoli, Dike Giuridica, 2025;

R. Caranta, *I contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2012;

A. Carbone, *Soccorso istruttorio e procedimento amministrativo. Riflessioni di sistema*, in *Diritto amministrativo*, n. 1/2025;

S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Milano, LaTerza, 2023;

S. Cassese, *Che cosa vuol dire «amministrazione di risultati»?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 9/2004;

V. Cerulli Irelli, F. Luciani, *Diritto comunitario e diritto interno, tra Stato e regioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit*., 2007, 5;

V. Cerulli Irelli, *Il principio della conservazione dell'equilibrio contrattuale negli appalti pubblici*, in *Giustiziamministrativa.it*, 2024;

R. Chieppa e R. Giovagnoli, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2023;

A. Clini, *Principio di risultato e partenariati: il caso degli impianti sportivi*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1, 2024;

G. D. Comporti, *La sfida delle nuove direttive europee in materia di appalti e concessioni*, in *Federalismi.it*, n. 6/2015;

F. Consulich, *Appalti, pubblica amministrazione e concorrenza: le tre dimensioni dell'inerzia penalistica nel settore del "public procurement"*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 2/2024;

G. Contaldi, *Il significato attuale dell'economia sociale di mercato nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, n. 5/2018;

M. Corradino, *L'Italia immobile. Appalti, burocrazia, corruzione. I rimedi per ripartire*, Milano, ChiareLettere, 2020;

P. Craig, *Constitutional Process and Reform in the EU: Nice, Laeken, the Convention and the ICG*, in *European Public Law*, n. 4/2004;

G. De Maio, *Fonti regionali e direttive comunitarie in materia di appalti pubblici*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n.1/2006;

P. De Pasquale, *L'economia sociale di mercato nell'Unione europea*, in AA. VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014;

D. Diverio, *Appalti, concessioni, autorizzazioni… e altro ancora: una sfida per il diritto del mercato interno dell'Unione*, in *Eurojus*, fascicolo speciale/2024;

A. Febonio, *Le concessioni*, in M. Meschino, A. Lalli (a cura di), *Il partenariato pubblico privato e le concessioni*, Barletta, DiKe, 2017;

F. Ferro Luzzi, *Il ruolo del diritto nel raggiungimento del benessere patrimoniale dei singoli nel perseguimento dell'equo per la comunità*, in G. Lemme (a cura di), *Diritto ed economia del mercato*, CEDAM. Milano, 2025;

M. Filice, *Gli strumenti di semplificazione della trasparenza: stato dell'arte e possibili sviluppi*, in *Federalismi.it*, n. 16/2024;

F. Franceschetti, *La prassi da parte delle Associazioni Sportive per la concessione in gestione e/o uso degli impianti sportivi*, in C. Bottari, P, D'Onofrio, F. Franceschetti, F. Laus, R. Nicolai, G. Paruto (a cura di), *Diritto, organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, Bologna, B.U.P., 2021;

U. Frangipane, *La controversa natura giuridica delle linee guida ANAC*, Napoli, Editoriali Scientifica, 2022;

F. Galgano, *Lex Mercatoria*, Il Mulino, Bologna, 1993;

G. Gallone, *Tempo e potere: alcune considerazioni attorno al comma 8-bis dell'art. 2 della legge generale sul procedimento amministrativo*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2025;

M. S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1995, ed. 5°;

L. Giampaolino, "*Le direttive 2014 alla luce della legge-delega: il nuovo scenario normativo per appalti e concessioni"*, in *Amministrativ@mente*, n. 9-10/2016;

E. Guarnieri, *Il principio di risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni*, in *Dir. Amm.*:

F. Laus, *Impianti sportivi e contratti pubblici: la gestione*, in L. Zambelli, A. Francini, (a cura di), *Diritti, gestione e sostenibilità dell'impiantistica sportiva*, Bologna, B.U.P., 2025;

A. Manzione, *I tempi dell'agire amministrativo alla luce delle nuove regole sui termini del procedimento*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 1/2025;

F. Martines, *Le direttive UE del 2014 in materia di contratti pubblici e l'articolato processo di integrazione europea nel diritto interno degli appalti*, in *Federalismi.it*, n. 11/2015;

P. Marzano*, I principi generali del nuovo codice dei contratti pubblici: la funzione nomopoietica del consiglio di stato per un 'nuovo paradigma' di amministrazione,* in *Il dir. econ,*, n. 3/2024;

S. Marzot, *La ripartizione delle competenze in materia di pianificazione territoriale degli impianti sportivi con particolare riferimento a quelli comunali*, in *Diritto dello sport*, 2008;

G. Montedoro, *La funzione nomofilattica e ordinante e i principi ispiratori del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Giustiziamministrativa.it*, 2023;

L. Musumarra, E. Crocetti, *Gli oneri per l'adeguamento degli impianti sportivi alle nuove norme in materia di sicurezza*, in *Giustiziasportiva.it*, n. 3/2008;

G. Napolitano, *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 3/2023;

A. Paire, *Il ruolo degli enti locali nella gestione degli impianti sportivi. In particolare: il Comune*, in *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, R. Lombardi, S. Rizzello, F. G. Scoca *et al*. (a cura di), Milano, Giuffrè, 2009;

M. Passaretta, *Governare il metaverso: tra costituzione economica digitale e sfide regolatorie*, in *Federalismi.it*, n. 18/2025;

S. Pelle, *Il Partenariato pubblico-privato. Analisi e prospettive alla luce del diritto europeo e del nuovo codice dei contratti pubblici*, in Il diritto *dell'economia*, n. 1/2025;

E. Picozza, V. Ricciuto, *Diritto dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2017;

E. Picozza, *Le direttive comunitarie e la normativa nazionale sugli appalti pubblici con particolare riferimento ai lavori pubblici*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 3/1994;

S. Perongini, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in *Dir. soc*., n. 3/2022;

M. Pizzi, *I requisiti dell'operatore economico – La procedura e i criteri di aggiudicazione nelle concessioni*, in M. Meschino, A. Lalli (a cura di), *Il partenariato pubblico privato e le concessioni*, Barletta, DiKe, 2017;

V. Poli, *Concessione di beni pubblici*, in F. Caringella, R. De Nictolis, R. Garofoli *et al*., *Trattato di giustizia amministrativa. Il riparto di giurisdizione*, Milano, Giuffrè, 2008;

M. Ricchi, *La foresta pietrificata. Cambiare approccio per appalti e concessioni: le Direttive UE e il loro recepimento,* in *Rivista trimestrale degli appalti*, n. 3/2016;

G.M. Roberti, *La dimensione europea della politica di concorrenza*, in *federalismi.it*, 2012, 3;

L. S. Rossi (a cura di), *Il Progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2004;

G. Rovelli, *Introduzione al nuovo codice dei contratti pubblici. I princìpi nel nuovo codice degli appalti pubblici e la loro funzione regolatoria*, in *giustiziamministrativa.it*, 2023.

E. Ruggieri, *Azioni e risorse economico-manageriali: eventi e impianti sportivi*, in *Economia e gestione delle imprese sportive*, a cura di R. Bianco, Napoli, Rogiosi, 2020;

F. G. Russo, *I rimedi giurisdizionali nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici tra la trasparenza e la buona fede*, in *Giustiziamministrativa.it*, 2023;

V. Salvatore, *Diritto comunitario degli appalti pubblici*, Giuffré, Milano, 2003;

C. P. Santacroce, *Osservazioni sul "partenariato pubblico-pubblico", tra elaborazioni ed applicazioni giurisprudenziali del modello e nuove direttive europee in materia di appalti e concessioni*, in *GiustiziaAmministrativa.it*, n. 6/2014;

G. Santi, *Il partenariato pubblico-privato ed il contratto di concessione. Il contraente generale*, in F. Mastragostino (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2011;

G. Santi, *La finanza di progetto per la realizzazione ed ammodernamento di impianti sportivi fra Codice dei contratti pubblici e normativa speciale*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2025;

G. Scarafiocca, *Le nuove Direttive europee in materia di appalti e concessioni. Innovazioni, recepimento nel diritto interno e nuovi assetti regolatori*, in *GiustiziaAmministrativa.it*, n. 9/2015;

P. Sestito, *Relazione sul recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici*, 16 giugno 2014, Camera dei Deputati;

M. R. Spasiano, *La codificazione dei principi del Codice dei contratti pubblici e, in particolare, del risultato, alla prova del correttivo*, in *Federalismi.it*, n. 10/2025;

E. Talarico, *Sviluppo della funzione consultiva della Corte dei conti e riflessi sul procedimento amministrativo alla luce delle proposte normative "de iure condendo"*, in *Federalismi.it*, n. 17/2025;

A. Tizzano, *L'Atto unico europeo e la realizzazione del mercato interno*, in *Il Foro italiano*, n. 2/1989;

S. Toschei, *Pandigitalizzazione, trasparenza e accesso nel ciclo di vita dei contratti pubblici*, in *Appalti e Contratti*, n. 5/2025;

G. Tulumello, *Affidamento, buona fede, e fiducia nel nuovo codice dei contratti pubblici: la verifica delle categorie, e la disciplina dei rimedi (verso un "diritto amministrativo praticato")*, in *Giustiziamministrativa.it*, 2023;

S. Valguzza, *Governare per contratto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018;

S. Vitali, *Il diritto sopravvenuto nel corso del procedimento amministrativo e dei contratti di durata [Consiglio di Stato, sez. IV, 30 luglio 2024, n. 6848]*, in *Urbanistica e appalti*, n. 1/2025;

L. Zambelli, *Gli impianti sportivi come presupposto di realizzazione del diritto allo sport*, in L. Zambelli, A. Francini (a cura di), *Diritti, gestione e sostenibilità dell'impiantistica sportiva*, Bologna, B.U.P., 2025;

L. Zambelli, *I nuovi operatori del mondo sportivo e la tutela della salute nella dimensione dei moderni servizi di welfare*, Bologna, Università di Bologna, 2022;

J. Ziller, *La nuova Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003;

CAPITOLO V – MERCATO E *PROJECT FINANCING*: L'AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DI LAVORI O SERVIZI PER RIGENERARE L'IMPIANTISTICA SPORTIVA.

M. Antonioli, *La società "in house" tra "Governance" e struttura dopo il testo unico sulle società a partecipazione pubblica*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 1/2025;

F. Baldi, G. Di Giorgio, F. Nucci, *Più Stato o più mercato? Un'analisi empirica della struttura finanziaria delle operazioni di project financing*, in *L'industria*, n. 4/2017;

M. Baldi, *L'esecuzione delle concessioni e la finanza di progetto*, in *Urbanistica e appalti*, 2023;

A. Barone, *Programmazione e progettazione nel codice dei contratti pubblici*, in *Federalismi.it*, n. 1/2018;

L. Bolognini, *Il D.lgs 38/2021 e la gestione degli impianti sportivi*, in G. Martinelli, M. Rogolino, *La Riforma dello sport: contributi di diritto ed economia dello sport*, Euroconference, Trento, 2023;

G. F. Cartei, *Le varie forme di partenariato pubblico-privato. Il quadro generale*, in G. Cerrina Feroni (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato. Modelli e strumenti,* Giappichelli, Torino, 2011;

G. F. Cartei, Piano economico finanziario e sostenibilità dell'offerta nella disciplina del contratto di concessione, in Giurisprudenza Italiana, n. 8-9/2022;

S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, in S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Bari-Roma, 2021;

S. Cassese, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 2014;

G. Cerrina Feroni, *Il partenariato pubblico privato nelle esperienze del Regno Unito e della Germania: alcune indicazioni per le prospettive di sviluppo dell'istituto nell'ordinamento italiano,* in G. Cerrina Feroni (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato. Modelli e strumenti,* Giappichelli, Torino, 2011;

A. Clini, *Principio di risultato e partenariati: il caso degli impianti sportivi*, in *PA Persona e Amministrazione*, n. 1/2024;

R. Cori, I. Paradisi, *Il protagonismo privato a supporto degli investimenti locali*, in M. Nicolai, W. Tortorella, *Partenariato Pubblico Privato e Project Finance, Nuove regole finanziarie e contabili*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2021;

F. Cortese, *Tipologie e regime delle forme di collaborazione tra pubblico e privato,* in F. Mastragostino (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme,* Giappichelli, Torino, 2011;

G. D'Auria, *Gli agenti contabili delle società pubbliche: l'obbligo di "conservazione dei valori azionari", il giudizio di conto e l'organizzazione degli uffici regionali*, in *Il Foro italiano*, n. 1/2025;

A. F. Di Sciascio, *I contratti atipici nelle procedure ad evidenza pubblica*, in *Urbanistica e appalti*, n. 6/2015;

U. Draetta (a cura di), *Il project financing. Caratteristiche e modelli contrattuali*, Giuffrè, Milano, 1997;

A. Febonio, *Le concessioni*, in M. Meschino, A. Lalli, *Il partenariato pubblico-privato e le concessioni*, Dike, Pozzuoli, 2017;

M. Ferrari, A. Giovannini, M. Pompei, *The Challenge of Infrastructure Financing*, in *Oxford Review of Economic Policy*, n. 3/2016;

A. Fioritto, *L'amministrazione negoziale: modelli di partenariato e problemi di applicazione,* in A. Fioritto (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico e privato,* Giappichelli, Torino, 2017;

C. Garilli, *Il processo di razionalizzazione e dismissione delle partecipazioni pubbliche a fronte dell'inadempimento della società partecipata*, in *Le Società*, n. 2/2025;

B. Giliberti, *Articolo 175*, in L.R. Perfetti (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, Wolters Kluwer, Milano, 2023;

A. Giovannini, *Il partenariato pubblico-privato nel nuovo codice dei contratti pubblici. Prime impressioni*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 1/2023;

G. Manfredi, *Note su finanza di progetto, concessioni, partenariato*, in *Urbanistica e appalti*, n. 4/2024;

L. Lorenzoni, *L'esercizio del diritto di prelazione da parte del promotore nella finanza di progetto*, in *Giur. dir. amm*., n. 2/2024;

A. Massera, *Il quadro della trasposizione delle direttive europee tra obblighi di armonizzazione e opportunità di riordino della normativa nazionale, con particolare riferimento alle concessioni di lavori e di servizi,* in A. Fioritto (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico e privato,* Giappichelli, Torino, 2017;

G. Occhipinti, *La nozione di Partenariato-pubblico-privato*, in M. Meschino, A. Lalli, *Il partenariato pubblico-privato e le concessioni*, Dike, Pozzuoli, 2017;

E. Pelagalli, *Gli approdi della giurisprudenza contabile sulla responsabilità degli amministratori delle società "in house"*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 2/2025;

S. Pelle, *Il Partenariato pubblico-privato. Analisi e prospettive alla luce del diritto europeo e del nuovo codice dei contratti pubblici* in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2025;

L. R. Perfetti, *Articolo 1*, in L. R. Perfetti (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, Giuffré, Milano, 2023;

G. L Pietrantonio, *Il project financing pubblico quale strumento metodologico per l'edificazione di nuovi impianti calcistici? Profili, scenari e prospettive*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2021;

G. Piperata, *Introduzione. La collaborazione pubblico-privato nell'ordinamento comunitario e nazionale,* in F. Mastragostino (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme,* Giappichelli, Torino, 2011;

M. Ricci, *Il Partenariato pubblico-privato nel nuovo Codice dei contratti pubblici,* in *Italiappalti.it*, 9 dicembre 2016;

S. Richetto, *Affidamenti "in-house" e controllo analogo congiunto da parte degli enti affidanti*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 2/2025;

E. Rossi, R. Stepic, *Infrastructure Project Finance and Project Bonds in Europe*, New York, Palgrave MacMillan, 2015.

S. M. Sambri, *Project financing. La finanza di progetto per la realizzazione delle opere pubbliche*, CEDAM, Padova, 2013;

G. Santi, *La finanza di progetto per la realizzazione ed ammodernamento di impianti sportivi fra Codice dei contratti pubblici e normativa speciale*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2025;

A. Santuari, *Gli enti sportivi dilettantistici (ESD) e i rapporti giuridici di collaborazione con gli enti pubblici alla luce del codice del terzo settore e della riforma dello sport*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2021;

D. Siclari, *Il ruolo del partenariato pubblico-privato alla luce del PNRR*, in *Dialoghi di Diritto dell'Economia*, n. 1/2022;

A. Tullio, *La finanza di progetto: profili civilistici*, Giuffrè, Milano, 2003;

S. Valaguzza, E. Parisi, *Ricerca sull'identità giuridica del Partenariato Pubblico - Privato,* in *Munus*, n. 1/2020;

S. Zamagni, S. Rago, P. Venturi, *Valutare l'impatto sociale. La questione della misurazione nelle imprese sociali*, in *Impresa sociale*, n. 12/2018;

V. Zambrano (a cura di), *Sport e rivoluzione digitale*, Giuffré, Milano, 2022;

L. Zanghi Buffi, *Il partenariato pubblico-privato: le concessioni e la finanza di progetto*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 3/2023.

CAPITOLO VI – IL RUOLO DEGLI ENTI SPORTIVI DILETTANTISTICI NELLA GESTIONE DEGLI IMPIANTI SPORTIVI.

G. Anello, *Lo stran(ier)o imprenditore. Per una lettura interculturale dell'art. 2082 del codice civile italiano*, in *Calumet*, n. 10/2020;

V. Azzoni, *Aspetti peculiari del provvedimento amministrativo nella lettura critica della più recente giurisprudenza. Obbligo di collaborazione, partecipazione del privato al procedimento e preavviso di diniego*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 5/2009;

G. Barbara, *Sports organisations: between governance choices and transparency,* in *Il Nuovo Diritto delle Società*, n.4/2024;

M. Bianca, *Allerta e dintorni: l'adozione delle misure idonee alla tempestiva rilevazione della crisi da parte dell'imprenditore individuale*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, n. 1/2020;

L. Bolognini, *Il D.lgs. 38/2021 e la gestione degli impianti sportivi*, in G. Martinelli, M. Rogolino (a cura di), *La riforma dello sport: contributi di diritto ed economia dello sport*, Euroconference, Trento, 2023;

C Bottari, *Lo sport e la riforma del Terzo Settore: principi costituzionali e inquadramento generale*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2021;

G. Briganti, *Il partenariato pubblico-privato nell'ambito del diritto dell'economia: il sistema delineato dal nuovo Codice dei contratti pubblici ed il ruolo dei "principi"*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2025;

M. R. Calderaro, *La partecipazione nel procedimento amministrativo tra potere e rispetto dei diritti di difesa*, in *Il Foro Amministrativo*, n. 5/2015;

C. Caltabiano, *Enti associativi in transizione: il mondo dello sport dilettantistico di fronte alle due riforme*, in *Sport e terzo settore. Opportunità e novità per uno sport sempre più inclusivo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024;

G. F: Campobasso, *Diritto commerciale*, vol. I, *Diritto dell'impresa*, UTET, Torino, 2007;

L. Carbone, F. Caringella, G. Rovelli (a cura di), *Manuale dei contratti pubblici*, Anzano, Dike giuridica, 2025;

E. Carloni, *Dove va il regionalismo italiano. Considerazioni su differenziazione, amministrativizzazione, sussidiarietà,* in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2025;

A. Castelli, A. Conte, *Concessioni demaniali marittime e risarcibilità del danno per mancata attuazione delle Direttive UE: una possibilità?*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 5/2023;

M. Cavanna, *La riforma del Terzo settore, tra tipicità e contaminazioni*, Torino, Università degli Studi di Torino, 2023;

S. Civitarese Matteucci, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nella sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024,* in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2025;

A. Conte, *L'affidamento diretto degli impianti sportivi: un bilanciamento complesso*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 3/2024;

N. De Luca, *Il Partenariato Pubblico Privato 'sociale': un'analisi sistematica tra principio di sussidiarietà, concorrenza e paradigmi evolutivi nella gestione dei beni e dei servizi pubblici alla luce del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici* in *GiustAmm.it*, n. 3/2025;

R. Di Maria, *Sconfiggere un pregiudizio: (come) regolare la partecipazione dei privati nei procedimenti decisionali pubblici*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2025;

P. D'Onofrio, *Il rapporto tra norme sportive speciali e generali,* in *Giurisprudenza italiana*, n. 6/2024;

M. Fabiani, *In tema di nozione di piccolo imprenditore*, in *Il Foro italiano*, n. 3/2003;

R. Ferrara, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Diritto amministrativo*, n. 2/2017;

A. Fici, *Terzo Settore e sport dilettantistico. La riforma come opportunità per le associazioni (e le società) sportive dilettantistiche*, in "AICOON Working Paper" n. 173/2019;

C. E. Gallo, *Il Diritto Amministrativo*, in C.E. Gallo, S. Foà, M. Andreis, R. Morzenti, G. Crepaldi (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2021;

F. Giglioni, *Sport, rigenerazione urbana e amministrazione condivisa*, in *Rassegna di diritto ed economia dello sport*, n. 2/2024;

L. Gori, *Terzo settore e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2022;

G. Gotti, *La sussidiarietà orizzontale nello spazio costituzionale europeo,* in *Rivista AIC*, n. 2/2025;

H. Hansmann, *The Role of Non Profit Enterprise*, in *The Yale Law Journal*, n. 5/1980,

V. M. Marcelli, *L'ente del terzo settore e l'esercizio di attività d'impresa*, in A. Fici (a cura di), *La riforma del Terzo Settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018;

F. Marone, *Società degli enti locali e articolo 41 della Costituzione: il comune è un imprenditore?* In *Munus*, n. 1/2011;

A. Mazza, *Il difficile equilibrio tra i principi di risultato, legalità, concorrenza e autoresponsabilità*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 1/2025;

S. Mazzamuto, C. Catronovo, *Manuale di Diritto Privato europeo*, Giuffré, Milano, vol. III, 2007;

P. Montalenti, *Dall'impresa all'attività economica: verso una nuova sistematica?*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2014;

C. Napolitano, *Sub art. 5*, in F. A. Genovese, E. Zampetti (diretto da), *Codice del Terzo settore*, Milano, Giuffrè, 2024;

F. Pacileo, *Doveri del debitore-imprenditore nel codice della crisi. Appunti*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, n. 4/2024;

D. Palazzo, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Torino, Giappichelli, 2022;

D. Palazzo, *Enti del Terzo settore, attività sportiva dilettantistica e amministrazione condivisa*, in L. Zambelli, A. Francini (a cura di), *Diritti, gestione e sostenibilità dell'impiantistica sportiva*, Bologna, BUP, 2025;

M. Perrino, *Adeguatezza "organizzativa", "amministrativa" e "contabile" e doveri dell'"imprenditore". Declinazioni dell'adeguatezza come "dovere"*, in *Rivista di diritto societario*, n. 1/2025;

E. Picozza, V. Ricciuto, *Diritto dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2017,

F. Pizzolato, *Sussidiarietà orizzontale: l'attuazione e le criticità del principio nell'ordinamento repubblicano,* in *Jus*, n. 1/2025;

L.M. Salamon, *Partners in Public Service*, Baltimore and London, 1995;

G. Santi, *La finanza di progetto per la realizzazione ed ammodernamento di impianti sportivi fra Codice dei contratti pubblici e normativa speciale*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2025;

G. Santini, *Tramonto dello scopo lucrativo nelle società di capitali*, *Rivista di Diritto Civile*, n. 1/1973;

A. Santuari, *La gestione degli impianti sportivi tra discrezionalità amministrativa e il coinvolgimento degli enti sportivi dilettantistici*, in *Diritto dello Sport*, Sezione Commenti;

A. Santuari, *Gli enti sportivi dilettantistici (ESD) e i rapporti giuridici di collaborazione con gli enti pubblici alla luce del Codice del Terzo Settore e della riforma dello sport*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2022;

A. Santuari, *Le associazioni sportive dilettantistiche tra principio di sussidiarietà orizzontale e attività di interesse generale: le convenzioni ex art. 56 del Codice del Terzo Settore*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2023;

E. Savio, *Obblighi di rendicontazione delle associazioni sportive dilettantistiche: non solo bilancio, in Cooperative e enti non profit*, n.1/2024;

A. Sola, *Affidamento e gestione degli impianti sportivi pubblici: la disciplina del d.lgs. n. 38/2021*, in *Appalti & Contratti*, 17 settembre 2021;

P. Spada, *Imprenditore e impresa artigiana tra codice civile e legislazione speciale*, in *Giurisprudenza commerciale*, n. 4-5/1987;

M. R. Spasiano, *La codificazione dei principi del Codice dei contratti pubblici e, in particolare, del risultato, alla prova del correttivo*, in *Federalismi.it*, n. 10/2025;

M. S. Spolidoro, *Enti sportivi dilettantistici non societari,* in *Rivista del Notariato*, n. 5/2024;

L. Vairo, *Spunti sul rapporto tra l'imprenditore in crisi e i professionisti ausiliari [Nota a sentenza: Trib. Benevento, sez. II, 28 giugno 2023]*, in *Il Foro napoletano*, n. 1/2024;

R. Weigmann, *L'impresa nel codice civile del 1942*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2014;

L. Zambelli, *Gli impianti sportivi come presupposto di realizzazione del diritto allo sport*, in L. Zambelli, A, Francini (a cura di), *Diritti, gestione e sostenibilità dell'impiantistica sportiva*, Bologna, B.U.P., 2025.

CAPITOLO VII - OLTRE IL MERCATO: I RAPPORTI COLLABORATIVI TRA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E TERZO

G. Arena, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2020;

M. Avagliano, *Iscrizione al RUNTS degli enti del terzo settore e situazione patrimoniale aggiornata*, in *Studi e Materiali*, n. 2/2023;

S. Bandini, *Gli affidamenti alle cooperative sociali e le clausole sociali di inserimento lavorativo nel nuovo Codice*, in L. Gallo, P. Moro (a cura di), *Gli appalti di servizi sociali e l'affidamento alle cooperative sociali di inserimento lavorativo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2018;

F. Bassanini, G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008;

S. Bastianon, *Il modello sportivo europeo e la condizione giuridica degli sportivi stranieri*, in G. Cassano, A. Catricalà (a cura di), *Diritto dello sport*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2019;

E. Battelli, *Il ruolo dei corpi intermedi nel modello italiano di società pluralista*, in *Politica del diritto*, n. 2/2018;

B Bertarini, *Il principio di solidarietà tra diritto ed economia. Un nuovo ruolo dell'impresa per uno sviluppo economico inclusivo e sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2020;

F. Bilancia, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello stato rappresentativo*, CEDAM, Milano, 2000;

F. Bilancia, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2022;

M. Bombardelli, *Considerazioni di sintesi*, in S. Pellizzari, A. Magliari (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo Settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019;

C. Bottari, *La tutela della salute tra solidarietà e sussidiarietà*, in: *Studi in onore di Claudio Rossano (volume secondo)*, Jovene Editore, Napoli, 2013;

E. Bruti Liberati, *Servizi di interesse economico generale e regolatori indipendenti*, in E. Bruti Liberati e F. Donati (a cura di), *La regolazione dei servizi di interesse economico generale*, Torino, Giappichelli, 2010;

G. Caggiano, *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, Giappichelli, 2008;

R. Carmina, *Gli enti sportivi dilettantistici*, Milano, CEDAM, 2017;

D. Carusi, *Democraticità e formazioni sociali*, in *Annali Società italiana degli studiosi del diritto civile*, n. 13/2025;

G. Casamassima, L. Pavia, *I principi dei contratti pubblici*, Dike Editore, Pozzuoli, 2025;

S. Cassese, *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in *Le Carte e la Storia*, n. 1/2017;

S. Cassese, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Il Foro Italiano*, Parte V-16;

S. Cassese (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Milano, LaTerza, 2023;

G. Castellani, D. De Rosa, R. Di Stefano, G. Nigri, *La funzione sociale dello sport dilettantistico: prospettive di misurazione*, Fondazione Nazionale dei Dottori Commercialisti, Documento del 15 aprile 2016;

B. Cavallo, *Sussidiarietà orizzontale e legge n. 241 del 1990 nel governo del territorio*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2006, n. 3, pp. 395-408;

B. Celati, *Servizi pubblici, disuguaglianze e buon andamento dell'amministrazione di prestazione*, in *Munus*, n. 1/2025;

V. Cerulli Irelli, *voce Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur*., agg. XII, 2004;

M. P. Chiti, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Dir. pubbl*., 1995;

G. Clemente Di San Luca, *La funzione amministrativa oggi. Tra sussidiarietà orizzontale e nuovi compiti di polizia amministrativa*, in *Enti pubblici*, 2001;

F. Cocozza, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia. Vol. 1: Incidenza dei rapporti economici sull'Organizzazione del potere politico e sul sistema delle fonti del diritto*, CEDAM, Milano, 1999;

M. Consito, *Sussidiarietà e terzo settore*, *Labsus Paper*, n. 19, 2010;

R. D. Costa, *Contratti pubblici e clausole sociali dopo il D.Lgs. n. 209 del 2024*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, n. 1/2025;

D. D'Alessandro, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004;

L. Daniele, *Diritto del mercato unico europeo: cittadinanza, libertà di circolazione, concorrenza, aiuti di Stato*, Giuffré, Milano, 2012;

A. D'Atena, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 3-4/1997;

M. V. De Giorgi, *Terzo Settore. Il tempo della Riforma*, in *Enti del Primo Libro e del Terzo Settore*, Pisa, Pacini Giuridica, 2021;

A. Dell'Agli, *L'affidamento dei servizi sociali, fra Terzo settore e Codice dei contratti pubblici*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, n. 1/2025;

G. De Luca, *L'urbanistica come "progetto" di vita*, in *Urbanistica*, n. 5/2025.

G. Di Gaspare, *Origine, costituzione e struttura della nozione di servizio pubblico*, in *Amministrazione in cammino*, n. 1/2018;

P. Duret, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, CEDAM, Padova, 2004;

A. Fici, E. Rossi, G. Sepio, P. Venturi, *Dalla parte del Terzo Settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, Roma-Bari, Laterza, 2020;

A. Fici, *Terzo Settore e sport dilettantistico. La riforma come opportunità per le associazioni (e le società) sportive dilettantistiche*, in "AICOON Working Paper" n. 173/2019;

A. Fici, *Fonti della disciplina, nozione e governance del terzo settore*, in A. Fici (a cura di), *La riforma del Terzo Settore e dell'impresa sociale: una introduzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018;

A. Fici, E. Rossi, G. Sepio, P. Venturi, *Dalla parte del Terzo Settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, Roma-Bari, Laterza, 2020;

A. Francini, *Tutela degli spazi utilizzati dagli ETS per lo svolgimento di attività di interesse generale: un caso pratico*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2023;

T. E. Frosini, E. C. Raffiotta, *Carte costituzionali ed economia*, in G. Lemme (a cura di) *Diritto ed economia del mercato*, WoltersKluwer, Milano, 2025;

M. Galdi, *Riflessioni in tema di terzo settore e interesse generale. Osservazioni a C. cost. 26 giugno 2020, n. 131*, in *Federalismi.it*, n. 32/2020;

D. Gallo, *La relazione tra servizi pubblici, tutela della concorrenza e solidarietà nell'ordinamento dell'unione europea*, in *Unione europea e Diritti*, n. 1/2025;

A. M. Gambino, *La riforma del Terzo settore e l'attività sportiva*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, n. 2/2018, p. 238;

G. Ghetti, *Lineamenti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 2001;

B. Gilberti, *L'amministrazione condivisa: co-programmazione e co-progettazione nel Terzo Settore tra autonoma iniziativa delle formazioni sociali e poteri delle Pubbliche Amministrazioni*, in *PA Persona e Amministrazione*, n. /2024;

L. Gili, *Forme di coinvolgimento tra enti pubblici e organizzazioni del terzo settore alla luce del nuovo codice del terzo settore*, in *Rivista Trimestrale degli Appalti*, 1, 2018;

L. Gori, E. Rossi, *La legge delega n. 106 del 2016 di Riforma del Terzo Settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2016, n. 2;

L. Gori, *La "saga" della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei Rapporti fra Terzo Settore e PA*, in *Federalismi*, 2020;

L. Grimaldi, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Cacucci Editore, Bari, 2006;

A. Gualdani, *Il sistema delle esternalizzazioni nei servizi sociali: antiche questioni e nuove prospettive*, in *Federalismi.it*, n. 12/2018;

A. Gualdani, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *Federalismi.it*, n. 21/2021;

G. Lemme, *La costruzione del mercato unico in Europa: le strutture della concorrenza*, in G. Lemme (a cura di) *Diritto ed economia del mercato*, WoltersKluwer, Milano, 2025;

A. Lombardi, *Gli strumenti collaborativi tra P.A. e terzo settore nel sistema delle fonti*, in A. Fici, L. Gallo, F. Giglioni (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020;

S. Lorenzo, *L'iscrizione al RUNTS tra la sua operatività e l'entrata in vigore del regime fiscale degli ETS*, in *Cooperative e enti non profit*, n. 7/2021;

A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal trattato costituzionale al trattato di Lisbona*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008;

A. Lucarelli, *L'organizzazione amministrativa delle nuove Autorità d'Ambito tra principio di sussidiarietà verticale, ruolo delle Regioni e vincoli referendari*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014.

A. Madeo, *Decreto Semplificazioni: Decreto Legge 76/2020. La Riforma dell'abuso d'ufficio tra esigenze di semplificazione e burocrazia difensiva*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, n. 4/2020;

P. Manzini, *Diritto antitrust dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2022;

M. Marucci, *Esperienze di co-progettazione: tre dimensioni di governance partecipativa*, in B. Boschetti (a cura di), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024;

G. Marzocchi, *La Sentenza 131 e il lungo cammino della collaborazione*, in *Impresa Sociale*, n. 3/2020;

I. Massa Pinto, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2003;

M. Mazzarella, *Verso una maggiore sostenibilità degli appalti pubblici: il ruolo dei criteri ambientali minimi*, in *Munus*, n. 1/2023;

L. Mezzetti, *Princìpi costituzionali e forme dell'Unione*, in P. Costanzo-L. Mezzetti-A. Ruggeri (a cura di), *Lineamenti di Diritto Costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2019;

P. Michiara, *L'ordinamento giuridico del Terzo Settore. Profili pubblicistici*, in *MUNUS*, 2019;

E. Morino *et al.*, *I rapporti con gli Enti Pubblici. Gli enti del Terzo settore e il nuovo Registro unico*, Torino, Eutekne, 2021;

G. Mulazzani, *L'attualità del principio di sussidiarietà da mero principio statico a modello dinamico alla luce della legislazione e della giurisprudenza*, in *Federalismi.it*, n. 28/2023;

G. Napolitano, *Il futuro dell'Europa*, in *Il Mulino*, n. 3/2008;

S. Pellizzari, C. Borzaga. (a cura di), *Terzo settore e pubblica amministrazione. La svolta della corte costituzionale*, Euricse, 2020;

B. Petrillo, *La compatibilità dell'art. 57 del d.lgs. n. 117 del 2017 con la direttiva n. 2014/24/UE: è possibile affidare anche alle cooperative sociali e non solo alle associazioni di volontariato il servizio di trasporto sanitario di emergenza ed urgenza tramite convenzionamento? [Nota a ordinanza: Cons. Stato, sez. III, 18 gennaio 2021, n. 536]*, in *GiustAmm.it*, n. 2/2021;

E. Picozza, V. Ricciuto, *Diritto dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2017;

F. Pizzolato, *Appunti sul principio di fraternità nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Riv. int. dir. uomo*, n. 3/2001;

A. Poggi, *A vent'anni dalla legge Bassanini: che ne è della sussidiarietà orizzontale?*, in R. Realdon (a cura di), *La sussidiarietà orizzontale nel Titolo V della Costituzione e la sussidiarietà generativa*, CEDAM, Milano, 2018;

E. Rinaldi, *Il principio di sussidiarietà verticale alla prova dell'emergenza interna*, in *Consulta online*, n. 3/2021;

A. Rinella, L. Coen, R. Scarciglia, *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, CEDAM, Padova, 1999;

A. Romano Tassone, *Sussidiarietà orizzontale e tutela della salute*, in *Sanità pubblica e privata*, n. 6/2003;

C. Rondinelli, C. Silvestrini, *Il codice del terzo settore nella dimensione regionale: il caso piemontese*, in *Federalismi.it*, n. 20/2025;

S. Rossa, *Sviluppo sostenibile e appalti pubblici. Sul ruolo degli appalti innovativi come strumento di sostenibilità*, in *CERIDAP*, n. 4/2022;

E. Rossi, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, CEDAM, Padova, 1990;

E. Rossi, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sent. n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5/2020;

E. Rossi, *Enti religiosi e attività religiose, tra Costituzione e Codice del Terzo Settore*, in *Rivista AIC*, n. 2/2025;

G. Rossi, *Diritto pubblico e diritto privato nell'attività della P.A.: alla ricerca della tutela degli interessi*, in *Diritto pubblico*, n. 1/1998;

M. Rubino De Ritis, *Diritto ed economia delle imprese sportive*, in G. Cassano, A. Catricalà (a cura di), *Diritto dello sport*,

G. C. Salerno, *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2010;

A. Santuari, *Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella riforma del Terzo Settore*, Bologna, Bononia University Press, 2018;

A. Santuari, *Manuale di diritto dell'economia degli enti non profit*, Bologna, Bononia University Press, 2020;

A. Santuari, *Le ASD e il RUNTS, tra libertà di iscrizione e adempimenti statutari*, in *Diritto dello Sport*, Sezione commenti, 10 marzo 2021;

A. Santurari, *Gli enti sportivi dilettantistici (esd) e i rapporti giuridici di collaborazione con gli enti pubblici alla luce del Codice del Terzo Settore e della riforma dello sport*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2021;

A. Santuari, *Lineamenti di diritto degli enti del terzo settore e delle cooperative*, FrancoAngeli, Milano, 2022;

A. Santuari, *Le associazioni sportive dilettantistiche tra principio di sussidiarietà orizzontale e attività di interesse generale: le convenzioni ex art. 56 del Codice del Terzo Settore*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2023;

V. M. Sbrescia, *Le competenze dell'Unione Europea nel Trattato di Lisbona*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008;

E. Sorano, F. Moine, *La Valutazione di Impatto Sociale (VIS) degli Enti del Terzo Settore ed i rapporti con le Pubbliche Amministrazioni*, in *Diritto ed Economia dell'Impresa*, n. 4/2022;

R. Spagnuolo Vigorita, *Semplificazione e sostituzione dalla legge "Madia" al decreto legge n. 76/2020. Il ruolo dell'amministrazione nelle politiche di sviluppo economico e sociale*, in *Munus*, n. 2/2020

A. Sterpa, *Il Principio di sussidiarietà nel Diritto comunitario e in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 15/2010;

G. Stiz, *Relazione di missione, bilancio sociale e valutazione di impatto sociale*, in *Cooperative e enti non profit*, n. 11-12/2017;

E. Tosato, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in *Nuova Antologia*, 1959, ora in *Persona, Società intermedie e Stato*, Milano, 1989;

F. Trimarchi Banfi, *Note sulle funzioni dei mercati nell'economia sociale di mercato,* in *Diritto processuale amministrativo*, n. 4/2022;

C. Tubertini, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2019;

L. Violini, *La sussidiarietà come principio di rilievo costituzionale*, in G. Vittadini (a cura di), *Sussidiarietà: la Riforma possibile*, Milano, Estaslibri, 1997;

S. Zamagni, *Dell'origine e del fondamento della sussidiarietà circolare*, in *AICCON Short Paper*, n. 23/2022.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE: LA NECESSARIA COMPLEMENTARIETÀ DEL RAPPORTO TRA L'INTERVENTO PUBBLICO E IL MERCATO CON GLI INVESTITORI PRIVATI.

S. Bandini, *L'Istituto delle clausole sociali nella visione del Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, in *Innovazione & Diritto*, n. 2/2023;

C. Bottari *et al*., *Brevi e puntuali riflessioni in ordine al commento degli uffici governativi al primo schema di Testo Unico sullo sport presentato dal Dipartimento dello sport*, in *Diritto dello Sport*, n. 2/2020;

A. Clini, *Principio di risultato e partenariati: il caso degli impianti sportivi*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2024;

A. Di Giovanni, *Il contratto di partenariato pubblico privato tra sussidiarietà e solidarietà*, Giappichelli, Torino, 2012;

A. D'Orazio, F Ferriani, A. Gazzani, *Geoeconomic fragmentation and firms' financial performance*, in *Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, 2024;

G. Ghetti, *Lineamenti di diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 2001;

G. Manfredi, *La Corte costituzionale, i rifiuti nucleari e la sindrome nimby*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 3-4/2005;

D. Siclari, *Il ruolo del partenariato pubblico-privato alla luce del PNRR*, in M. Passalacqua (a cura di), *Diritti e Mercati nella transizione ecologica e digitale*, CEDAM, San Giuliano Milanese, 2021;

D. Siclari, *Il ruolo del partenariato pubblico-privato alla luce del PNRR*, in *Dialoghi di diritto dell'economia*, n. 2/2022;

F. Franceschetti, *L'organizzazione tecnica delle federazioni sportive e delle società sportive*, in C. Bottari *et al*. (a cura di), *Diritto, organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, BUP, Bologna, 2021;

M. Libertini, *Economia sociale di mercato e responsabilità sociale dell'impresa*, in *Orizzonti del Diritto commerciale*, n. 1/2013;

G. Raso, D. Cherubini, *The sport tourism and regional economic development*, in *Scientific Journal of Sport and Performance*, n. 3/2023;

L. Rossini, L. Falese, A. Andrade, D. Federici*, Exploring the socio-economic impact of small and medium-sized sports events on participants, tourism and local communities: a systematic review of the literature*, in *Journal of Sport & Tourism,* n. 28/2024;

E. Scotti, *Il diritto dell'economia nella transizione ecologica*, in E. Bani, F. Di Porto, G. Luchena, E. Scotti, *Lezioni di diritto dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2023;

J. Hammerschmidt, M. H. Gonzalez-Serrano, K. Puumalainen, F. Calabuig, *Sport entrepreneurship: the role of innovation and creativity in sport management*, in *Review of Managerial Science*, n. 18/2024;

V. Vinci, *Il riesame degli investimenti in uscita nei settori tecnologici critici nell'ambito della strategia europea per la sicurezza economica*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 1/2025;