

Commento Schema di decreto legislativo 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

Attuazione art. 7 L. 86/2019 - A.G. n. 227

Lo schema di decreto legislativo in oggetto è stato presentato alle Camere in attuazione dell'**articolo 7** della L. 86/2019, che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il **riordino** e la **riforma** delle norme di **sicurezza** per la costruzione e l'esercizio degli **impianti sportivi** nonché della disciplina relativa alla **costruzione** di nuovi impianti, alla **ristrutturazione** e al **ripristino** di quelli già esistenti, compresi quelli **scolastici**.

Attualmente è all'esame di Camera e Senato per l'approvazione dei relativi pareri, preliminare all'adozione del Decreto.

Tra i criteri della delega, vi è quello della semplificazione e **accelerazione** delle **procedure amministrative** e **riduzione** dei **termini procedurali**, in accordo con la disciplina vigente in materia di prevenzione della corruzione, finalizzate prioritariamente agli interventi di **recupero** e **riuso** degli **impianti sportivi esistenti**, o di **strutture pubbliche inutilizzate**.

*La disciplina attualmente vigente prevede, per la realizzazione degli impianti, la presentazione, al comune, di uno **studio di fattibilità** - che rappresenta il progetto preliminare - corredato di un piano economico-finanziario (PEF) e dell'accordo con una o più associazioni o società sportive utilizzatrici dell'impianto in via prevalente.*

*Ai fini del raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa o della valorizzazione del territorio, lo studio di fattibilità può comprendere la costruzione di immobili con destinazioni d'uso diverse da quella sportiva, complementari o funzionali al finanziamento o alla fruibilità dell'impianto sportivo, comunque in aree contigue. **E', comunque, esclusa la realizzazione di nuovi complessi di edilizia residenziale.***

*Il comune convoca una **conferenza di servizi preliminare** sullo studio di fattibilità, al fine di dichiarare, entro 90 giorni dalla sua presentazione, l'eventuale **pubblico interesse** della proposta.*

*Se la fase preliminare si conclude positivamente, il soggetto proponente presenta al comune il **progetto definitivo**, che comprende, ove necessaria, la documentazione prevista per i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale (VIA). Il progetto definitivo è corredato di un piano economico-finanziario e di una bozza di convenzione. Il comune - o la regione, se il progetto comporta atti di competenza regionale - convoca una **conferenza di servizi decisoria** - che si svolge in forma simultanea, in modalità sincrona e in caso in sede unificata con quella avente a oggetto la valutazione di impatto ambientale - con la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti e delibera in via definitiva sul progetto.*

La procedura deve concludersi entro 120 giorni - o entro 180 giorni, nel caso di atti di competenza regionale - dalla presentazione del progetto definitivo. Il verbale conclusivo di approvazione del progetto costituisce, nel caso di impianti sportivi che anche in parte ricadono su aree pubbliche, dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dell'opera, comprendente anche gli immobili complementari o funzionali, con eventuali oneri espropriativi a carico del soggetto promotore.

Nel caso di interventi da realizzare su aree di proprietà pubblica o su impianti pubblici esistenti, sul progetto approvato si svolge una procedura ad evidenza pubblica, che deve essere conclusa entro 90 giorni dalla sua approvazione. In tal caso, il proponente deve essere in possesso dei requisiti di partecipazione previsti dall'art. 183, co. 8, del Codice dei contratti pubblici, in materia di finanza di progetto, associando o consorziando altri soggetti laddove si tratti della società o dell'associazione sportiva utilizzatrice dell'impianto.

Laddove il proponente non risulti aggiudicatario, questi può esercitare il diritto di prelazione, divenendo aggiudicatario se dichiara di assumere la migliore offerta presentata.

Contenuto del provvedimento in oggetto

Lo schema di decreto legislativo riordina e riforma la legislazione vigente, **riducendo** i termini previsti per le diverse fasi, **semplificando** le modalità di svolgimento delle conferenze di servizi, **consentendo anche alle associazioni e società sportive professionistiche utilizzatrici dell'impianto di presentare la proposta di riqualificazione.**

Le nuove disposizioni acceleratorie e di semplificazione sono riferite sia agli interventi realizzati da privati su aree private, sia a quelli proposti da privati su aree pubbliche, per le quali viene prevista anche una semplificazione delle procedure ad evidenza pubblica.

Per quanto di interesse, l'articolo 4 reca misure di concentrazione, accelerazione e semplificazione delle procedure amministrative per l'ammodernamento e la costruzione di impianti sportivi, innovando la disciplina prevista dall'art. 1, co. 304 e 305, della L. 147/2013 e dall'art. 62 del D.L. 50/2017 (L.96/2017), oggetto di abrogazione ad opera dell'articolo 10 dello schema di decreto in esame.

Presentazione e contenuto del documento di fattibilità delle alternative progettuali (commi da 1 a 3)

In particolare, il **comma 1** stabilisce che il **soggetto** che intenda realizzare l'intervento **presenti al Comune**, eventualmente d'intesa con una o più **associazioni o società sportive** che utilizzano l'impianto, un documento di fattibilità delle alternative progettuali (la normativa vigente utilizza invece il termine "studio di fattibilità"), a valere quale **progetto di fattibilità tecnica ed economica**, corredato da un **piano economico-**

finanziario, che individui, tra le diverse soluzioni, quella con il miglior rapporto costi benefici per la collettività.

L'intervento deve essere volto a favorire l'**ammodernamento dell'impianto o la costruzione di nuovi impianti sportivi** avendo particolare riguardo ai **profili della sicurezza** degli impianti per i fruitori e gli spettatori. L'intervento dovrà prevedere, altresì, una riqualificazione delle infrastrutture sportive che non siano più adeguate alle esigenze funzionali. **Il documento di fattibilità delle alternative progettuali**, al fine di favorire il raggiungimento di un complessivo equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa, potrà prevedere la **costruzione di immobili con destinazioni d'uso diverse da quella sportiva**, complementari o funzionali al finanziamento o alla fruibilità dell'impianto. Anche in tal caso è esclusa la **realizzazione**, tra tali complessi immobiliari, **di immobili destinati all'edilizia residenziale**.

Tale esclusione appare discutibile.

Pur non considerando l'indeterminatezza della locuzione "complessi residenziali", escludere *a-priori* la destinazione urbanistica residenziale appare ideologico e incoerente con eventuali fabbisogni del mercato. Sarebbe opportuno ammettere tutte le destinazioni urbanistiche, lasciando al Comune il diritto escluderne, eventualmente, alcune in base ai fabbisogni locali.

Inoltre, la norma dispone che gli immobili complementari siano realizzati nell'ambito del territorio urbanizzato comunale in aree contigue all'intervento.

Tale previsione pone un problema di coerenza intera al testo di legge e uno di fattibilità delle iniziative.

Sotto il primo aspetto, la previsione di cui al comma 2 appare in contraddizione con il dettato del comma 7, nel quale viene ammessa la realizzazione di tali immobili in zone "anche non contigue".

In secondo luogo, la disposizione sulla localizzazione all'interno di territorio urbanizzato è in grado di limitare la fattibilità di tutte quelle iniziative che vengono localizzate in ambiti ai margini delle zone urbanizzate, per ridurre l'impatto urbanistico,

Quale ulteriore misura per assicurare il raggiungimento del complessivo equilibrio economico-finanziario, nel caso di interventi su area pubblica o su immobili di proprietà pubblica, **è ora prevista la possibilità di inserire, nel documento di fattibilità, il riconoscimento di un prezzo**, il rilascio di **garanzie, misure di sostegno** da parte del Comune o delle altre amministrazioni o enti pubblici coinvolti, nonché la **cessione del diritto di superficie** o del **diritto di usufrutto** sugli impianti o la cessione dei suddetti diritti su altri immobili di proprietà della pubblica amministrazione,

Rispetto alla disciplina attualmente vigente, si prevede l'eventuale trasferimento della proprietà dell'impianti alla società o all'associazione sportiva "professionistica" che utilizza l'impianto "in via prevalente".

Come nella disciplina vigente, in ogni caso il diritto di superficie e il diritto di usufrutto, qualora concessi, non potranno avere una durata superiore a quella della concessione con una durata massima, comunque, di novant'anni nel caso del diritto di superficie, e di trent'anni per quanto attiene al diritto di usufrutto.

Viene previsto espressamente che **le misure di sostegno pubblico non rilevano ai fini del computo dei limiti previsti dall'art. 165, co. 2, del d.lgs. 50/2016 (secondo cui l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie o finanziamenti pubblici, non può superare il 49% del costo dell'investimento complessivo).**

Il superamento del limite previsto per le iniziative in Partenariato Pubblico-Privato non sembra escludere la necessaria valutazione del rischio in capo all'operatore, elemento qualificante per qualsiasi operazione di PPP.

Valutazione e approvazione del progetto (commi da 4 a 11)

Il **comma 4** stabilisce che, su istanza dell'interessato, il Comune, previa **conferenza di servizi preliminare** dichiarati, entro il termine di **30 giorni** dalla presentazione del documento di fattibilità, il **pubblico interesse della proposta** indicando le condizioni per ottenere i successivi atti di assenso sul progetto. **Rispetto alla disciplina previgente, tale termine risulta ridotto di un terzo.**

Nel caso di **impianti sportivi pubblici** la conferenza di servizi preliminare esamina, **confrontandole tra loro, eventuali istanze concorrenti** in modo da individuare quella che sarà dichiarata di interesse pubblico.

Il comma in questione prevede dei tempi particolarmente stringenti, in quanto stabilisce che il **sindaco convochi la conferenza di servizi preliminare entro 7 giorni dalla presentazione dell'istanza** che dovrà essere accompagnata dal documento di fattibilità. **La normativa vigente non reca tale previsione.**

La **conferenza di servizi preliminare dovrà tenersi nei successivi 15 giorni.** Il comma stesso prevede una clausola per superare eventuali inerzie.

Secondo quanto disciplinato dal **comma 5, a seguito della dichiarazione di pubblico interesse, il soggetto proponente** presenterà al Comune il suo **progetto definitivo.** Tale progetto dovrà tra l'altro contenere:

- **la bozza di convenzione con l'Amministrazione comunale** nella quale si dovranno prevedere la realizzazione delle opere di urbanizzazione nonché la durata e le condizioni contrattuali dell'eventuale cessione del diritto di superficie o di usufrutto. La convenzione, inoltre, dovrà riconoscere al soggetto proponente il più ampio grado di autonomia sulla progettazione, costruzione, gestione e utilizzo dell'impianto sportivo, ferme restando le norme in materia di salute, sicurezza, ordine pubblico e tutela del patrimonio culturale. Nella bozza di convenzione, inoltre, dovrà essere presente la determinazione del canone o del prezzo eventualmente dovuto per la cessione dei diritti in questione, nonché l'indicazione della concessione di un contributo pubblico o di altre misure di sostegno che dovranno tenere conto dei benefici dell'intervento per la società sportiva e per la comunità territoriale nel suo complesso in termini di crescita economica, integrazione sociale e riqualificazione urbanistica dell'area;

- **un piano economico-finanziario** asseverato da un istituto di credito che indichi l'importo delle spese volte alla predisposizione della proposta ed i costi sostenuti per la predisposizione del progetto definitivo e di acconto, nel suo complesso, nonché l'effettiva copertura finanziaria dei costi di realizzazione e gestione dell'impianto.

La normativa vigente, di cui all'art. 62, co. 2, lett. a) e b), del D.L. 50/2017, menziona la convenzione e il piano economico-finanziario solo con riferimento agli interventi da realizzare su impianti sportivi privati.

Il **comma 6** specifica che, qualora siano previsti interventi da realizzare su aree di **proprietà pubblica** o su impianti pubblici esistenti o nel caso di appalti di lavori, di importo superiore ad 1 milione di euro, sovvenzionati direttamente in misura superiore al 50 per cento da amministrazioni aggiudicatrici:

- il piano economico-finanziario dovrà essere asseverato ai sensi della normativa del codice dei contratti pubblici;

- la bozza di convenzione deve specificare anche le caratteristiche e i criteri generali dei servizi e della gestione.

Il **comma 7** si occupa nel dettaglio delle successive fasi autorizzative stabilendo che il **Comune, previa conferenza di servizi decisoria**, alla quale devono essere invitati tutti i soggetti che hanno competenze in ordine al progetto presentato, **delibera in via definitiva l'approvazione entro 60 giorni dalla presentazione del progetto**, qualora vi sia una valutazione positiva del progetto stesso. **Anche in tal caso, i termini sono ridotti rispetto alla disciplina previgente.**

Il **comma 11** stabilisce che, qualora vi siano degli interventi da realizzare su **aree di proprietà pubblica o su impianti pubblici** o nel caso di **appalti di lavori**, di importo superiore ad 1 milione di euro, sovvenzionati direttamente in misura superiore al 50 per cento da amministrazioni aggiudicatrici, **il progetto approvato costituisce la base per**

una procedura di affidamento che viene indetta dall'amministrazione che ha convocato la conferenza dei servizi decisoria. Tale procedura deve concludersi entro 120 giorni dalla sua approvazione (attualmente 90 giorni). Alla gara dovrà essere invitato anche il soggetto promotore dell'iniziativa. Qualora l'aggiudicatario dovesse essere diverso dal soggetto che ha promosso l'iniziativa, l'aggiudicatario sarà tenuto a **subentrare negli accordi precedentemente sottoscritti dal promotore dell'iniziativa stessa**. In questo caso, si conferma la disciplina vigente.

Progetto avanzato da associazioni o società sportive (commi 12 e 13)

Il **comma 12** specifica che le misure di semplificazione e di incentivazione dell'articolo in questione si applicano anche qualora la **proposta** di ammodernamento e riqualificazione degli impianti sia presentata **dall'associazione o dalla società sportiva** professionistica utilizzatrice dell'impianto.

Lo stesso comma 12 prevede inoltre che, al fine di contribuire al consolidamento patrimoniale delle società e delle associazioni sportive proponenti, il **documento di fattibilità** può prevedere la **cessione**, anche a titolo gratuito a fronte del valore dell'intervento, del **diritto di superficie** o del **diritto di usufrutto** sull'impianto sportivo o sulle altre aree attigue, per una durata fino a novantanove anni o **il trasferimento della proprietà all'associazione o società sportiva**.

Il comma in questione, con una formulazione poco chiara, specifica che, tranne nei casi tassativamente previsti dall'ordinamento dell'Unione europea, per quanto attiene le opere di urbanizzazione, le società e le associazioni sportive possono procedere liberamente all'affidamento dei lavori.

Non è chiaro se, per le opere di urbanizzazione, si ponga il rischio che si possano affidare direttamente.

Al fine di chiarirne la portata, la disposizione dovrebbe essere formulata come segue: per quanto attiene le opere di urbanizzazione, le società procedono all'affidamento dei lavori secondo i criteri previsti dall'Unione Europea.

Si prevede, altresì, che, in caso di lavori di impianto inferiore a 1 milione di euro ovvero, per i lavori di importo superiore a 1 milione di euro, qualora le sovvenzioni pubbliche dirette non superino il 50 per cento di detto importo, non trovano applicazione né le previsioni del d.lgs. 50/2016, né gli altri riferimenti al codice dei contratti pubblici di cui allo schema di decreto, e non si applica il comma 11 (a tenore del quale il promotore ha diritto alla prelazione).

La norma prevede che per gli affidamenti di importo inferiore al milione di euro, si configura la possibilità di ricorrere ad affidamenti diretti per l'esecuzione dei lavori, senza l'osservanza delle disposizioni del codice appalti.

Il **comma 13**, inoltre, introduce una ulteriore possibilità stabilendo che le **società sportive professionistiche** e i Comuni dove le stesse hanno la propria sede legale **possono liberamente negoziare il prezzo e le condizioni contrattuali di vendita o di utilizzo di aree del patrimonio disponibile urbanisticamente destinato alla costruzione di impianti sportivi**. Nella determinazione del prezzo si tiene conto degli eventuali costi per rimozione dei manufatti e bonifiche ambientali.

Qualora ci si trovi in presenza di più società sportive professionistiche interessate all'acquisto e all'utilizzo delle suddette aree, il Comune dovrà **indire una procedura negoziata**. Se per ragioni non imputabili all'associazione o società sportiva i **lavori non possono essere avviati** entro 120 giorni dalla conclusione del contratto o nel diverso termine fissato da quest'ultimo, la Società può procedere alla **riconsegna dell'area** e alla restituzione del corrispettivo versato, richiedendo il rimborso delle spese.

Roma, 12 gennaio 2021