

[Torna alla Home Dotconsul](#)

LE CONSEGUENZE DELLA LEGGE FINANZIARIA 2003 SULLA GESTIONE DELLE INFRASTRUTTURE SPORTIVE

di Francesco Rhodio

Premessa

La Legge 27.12.2002 n. 289 (c.d. Legge Finanziaria per il 2003), ai commi 24, 25 e 26 dell'articolo 90, denominato "Disposizioni per l'attività sportiva dilettantistica", ha introdotto sensibili novità per quanto riguarda la gestione degli impianti sportivi di proprietà degli enti locali territoriali, da un lato affermando in modo definitivo che all'utilizzo di dette infrastrutture da parte della collettività corrisponde la fruizione di un servizio pubblico erogato dagli enti locali, dall'altro dettando precise istruzioni normative agli enti medesimi relativamente alla gestione di detti impianti, finalizzate al conseguimento dell'obiettivo del contenimento dei costi previsto dal cosiddetto "patto di stabilità", disciplinato dall'articolo 29 della stessa Finanziaria. Con il presente intervento si tenterà di analizzare per quanto possibile le conseguenze pratiche delle citate innovazioni legislative sulla gestione degli impianti sportivi destinati allo svolgimento della pratica sportiva non agonistica.

1. Gli impianti sportivi quali strumenti per la fornitura di un pubblico servizio

Il predetto articolo 90 della Finanziaria 2003, al comma 24 dispone che "l'uso degli impianti sportivi in esercizio da parte degli enti locali territoriali è aperto a tutti i cittadini e deve essere garantito, sulla base di criteri obiettivi, a tutte le società e associazioni sportive".

Per cogliere pienamente il senso della disposizione occorre fare un passo indietro e soffermarsi un momento sulla natura giuridica dell'impianto sportivo. Particolarmente significativa al riguardo è la sentenza della Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, n. 11219 datata 23.05-13.11.1997. In quell'occasione la Suprema Corte ha affermato che uno stadio di proprietà del Comune non può essere compreso tra i beni demaniali di cui all'art. 822 del Codice Civile, poiché detto articolo propone un'elencazione tassativa dei medesimi, ma va incluso tra i beni costituenti il patrimonio indisponibile di cui al successivo art. 826 C.C., destinati all'espletamento di un pubblico servizio. Ciò in quanto attraverso la costruzione dell'impianto e la sua destinazione all'esercizio dell'attività sportiva la pubblica amministrazione soddisfa l'interesse della collettività alle discipline sportive, sia come interesse generale connesso al fenomeno sportivo, sia come interesse concreto relativo all'esercizio di pratiche atletiche. Ecco dunque che già la magistratura, con la sentenza in esame, ha attribuito alla pratica sportiva e all'esercizio della medesima una finalità di interesse pubblico. Finalità che viene oggi recepita nel testo di legge, laddove da un lato si afferma per tutti i cittadini la libera disponibilità d'uso degli impianti sportivi gestiti da enti locali territoriali e dall'altro ne viene garantito l'utilizzo a tutte le società e associazioni sportive sulla base di criteri obiettivi. E' da sottolineare che questo genere di precetto normativo, che viene ora introdotto nell'ordinamento giuridico generale, era da lungo tempo presente nella legislazione regionale: ad esempio, già la Legge Regionale Calabria 12.11.1984, n. 31, denominata "Interventi regionali per la formazione e lo sviluppo dello sport e del tempo libero", aveva previsto all'art. 18, comma 3, che "tutti gli impianti sportivi costruiti, ampliati, acquisiti con i contributi previsti dalla presente legge devono essere aperti a tutti i cittadini. Gli Enti locali e le associazioni destinatari dei contributi

ne regoleranno con apposite norme l'utilizzazione, garantendo una gestione a carattere sociale anche attraverso la partecipazione di tutte le associazioni democratiche del tempo libero riconosciute a livello nazionale ed esistenti a livello provinciale".

Dunque, il concetto generale che vincola gli impianti sportivi gestiti da enti locali al soddisfacimento dell'interesse della collettività trova finalmente riconoscimento giuridico. Tuttavia, in sè considerato, il concetto in esame sarebbe privo di alcuna conseguenza se alla sua introduzione nell'ordinamento non facessero seguito le norme che ne disciplinano la pratica applicazione; norme che sono riscontrabili nei successivi commi 25 e 26 dell'articolo 90 della Finanziaria 2003.

2. Effetti della Legge Finanziaria 2003 sulla gestione degli impianti sportivi pubblici

Ai fini del conseguimento degli obiettivi di contenimento dei costi previsti dal cosiddetto "patto di stabilità" per gli enti locali territoriali di cui all'art. 29 della Finanziaria, il comma 25 dell'articolo 90 prevede che "nei 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 stabiliscano i criteri d'uso e previa determinazione di criteri generali e obiettivi per l'individuazione dei soggetti affidatari. Le modalità di affidamento saranno disciplinate con leggi regionali". Questa norma è suscettibile di introdurre conseguenze rilevanti in merito alla per così dire collaudata consuetudine di gestione degli impianti sportivi pubblici: a tutt'oggi, infatti, è raro osservare interventi diretti da parte degli enti locali finalizzati alla conduzione diretta delle proprie infrastrutture sportive; più spesso, l'intervento pubblico si è rivolto esclusivamente alla costruzione dell'impianto, affidando poi la concreta conduzione dello stesso a soggetti esterni, siano essi società sportive, siano essi imprese di servizi operanti nel settore, anche a partecipazione pubblica (c.d. imprese a capitale misto pubblico - privato). Dallo scorso 1° gennaio, data di entrata in vigore della Legge Finanziaria, viene invece introdotta una novità: qualora l'ente non intenda gestire direttamente l'impianto, la prelazione nella conduzione del medesimo spetta ai soggetti che istituzionalmente operano in campo sportivo e che vengono identificati nel medesimo testo di legge. E' bene chiarire da subito un aspetto importante: la norma di legge non impone all'ente proprietario l'obbligo di affidare esclusivamente a istituzioni sportive la gestione dell'impianto, ma accorda a queste ultime solo il diritto ad essere preferiti, e comunque sempre previa determinazione di criteri generali ed obiettivi per l'individuazione degli stessi affidatari. Infatti, non tutte le realtà operanti nel settore sono concretamente in grado di condurre un impianto; se sono indiscutibili le competenze e le professionalità nell'ambito dell'organizzazione dell'attività sportiva vera e propria, la società sportiva potrebbe non avere al suo interno personale qualificato con particolare riferimento agli aspetti di conduzione edilizia ed impiantistica con conseguenti problemi nelle modalità di funzionamento della struttura. Ad esempio, una volta ottenuto l'affidamento è necessario procedere ad una generale verifica della conformità alle norme di sicurezza dell'impianto in concessione, per focalizzare le situazioni più urgenti e programmare l'impegno finanziario ed organizzativo per i prossimi esercizi, eventualmente in correlazione alle strategie di gestione degli stessi impianti. Ciò anche per rispondere a delicati problemi di responsabilità nei confronti degli utenti. Inoltre, sussiste in concreto il problema della qualificazione del rapporto di lavoro con i propri collaboratori, spesso frequente nell'ambito delle associazioni sportive; infatti, nonostante il quadro normativo di riferimento sia oggi puntualmente definito, anche grazie a numerosi interventi legislativi che si sono susseguiti nel corso degli ultimi anni per qualificare dettagliatamente il rapporto di lavoro tra l'ente sportivo e i propri operatori, si assiste nella pratica a collaborazioni spesso improvvisate che costituiscono fonte di instabilità anche in ordine alla concreta offerta del servizio. Si delinea dunque una specie di "selezione naturale" tra i potenziali soggetti affidatari degli impianti sportivi: le società sportive e gli enti di maggiore dimensione, caratterizzati da una robusta base

organizzativa e dotati di professionalità specifiche si "candidano" alla gestione delle infrastrutture più consistenti, mentre le piccole entità sono le destinatarie preferenziali della norma di cui al comma 26 dell'articolo 90, che mette a disposizione l'impiantistica sportiva dei plessi scolastici, per gli orari non coperti da esigenze didattiche, per le società ed associazioni sportive dilettantistiche aventi sede nel medesimo Comune in cui ha sede l'istituto scolastico o in Comuni confinanti.

Le concrete modalità di affidamento degli impianti propriamente detti verranno disciplinate con legge regionale. Data la portata innovativa delle disposizioni in esame un intervento da parte del legislatore regionale si rende quanto mai urgente, anche se in passato ci si era già posti il problema: si richiama nuovamente in proposito la Legge Regionale Calabria 12.11.1984, n. 31, che prevede espressamente all'art. 18 la possibilità che la gestione degli impianti sportivi possa essere affidata dagli Enti locali ad associazioni sportive che siano in possesso dei necessari requisiti tecnico-organizzativi e s'impegnino a rispettare la libera partecipazione dei cittadini all'uso delle infrastrutture.

3. La gestione diretta dell'impianto da parte dell'ente proprietario

Come visto, la legge dispone che la gestione dell'impianto sportivo venga data in affidamento quando l'ente locale proprietario del medesimo non intenda gestire direttamente lo stesso; e in effetti, come già osservato, è raro riscontrare nella pratica un'amministrazione comunale o provinciale che conduca in proprio una siffatta infrastruttura. Tuttavia, la possibilità in oggetto non è affatto esclusa: l'articolo 113 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, cosiddetto "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", prevede, tra le modalità di gestione dei servizi pubblici locali, anche quella della gestione in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda; ciò che può avvenire, ad esempio, nel caso di gestione di un piccolo impianto per la pratica del calcio a cinque o del basket. In linea di principio si osserva che la gestione diretta della struttura deve da un lato rispondere alle caratteristiche proprie della gestione di un cespite patrimoniale e dall'altro all'esigenza di garantire l'esercizio della pratica sportiva da parte della collettività. Sorge dunque per l'ente proprietario il problema della gestione economica dell'impianto, che consenta di reperire risorse finanziarie tali da coprire i costi connessi all'utilizzo dell'impianto (manutenzione del campo, illuminazione, pulizia e custodia, ecc.), ma anche in grado di garantire a tutti i cittadini l'esercizio dello sport. A tal proposito, essendo la pratica sportiva nelle strutture comunali o provinciali un servizio pubblico offerto dall'ente, l'utilizzo delle citate infrastrutture da parte dei cittadini dovrà essere assoggettato a tariffa, che l'ente proprietario dovrà determinare, ai sensi dell'art. 117 del T.U.E.L., in misura tale da assicurare l'equilibrio economico-finanziario dell'investimento e della connessa gestione, avendo riguardo alla corrispondenza tra costi e ricavi in modo da assicurare la integrale copertura dei costi, all'entità dei costi di gestione delle opere, tenendo conto anche degli investimenti e della qualità del servizio e all'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, coerente con le prevalenti condizioni di mercato. La tariffa in oggetto, pertanto, dovrà essere allineata ai prezzi di mercato ma rimanere comunque competitiva rispetto ad altre offerte disponibili sul mercato, in quanto il servizio deve rivolgersi a tutti i cittadini senza distinzione. Il ricorso alla tariffa, però, non deve essere l'unico mezzo per consentire la copertura dei costi e la remunerazione del capitale investito nell'impianto. Proprio la necessità di essere competitivi rispetto alle alternative di mercato obbliga infatti l'ente gestore a reperire altre fonti finanziarie per la gestione economica della struttura. Tutto ciò conduce a concepire l'impianto sportivo come un vero e proprio "prodotto" da gestire secondo una logica aziendale, pur con la consapevolezza che l'obiettivo di un ente pubblico territoriale è quello di garantire alla collettività la possibilità di praticare attività sportiva.

Al riguardo, non deve essere trascurata la possibilità per gli enti locali territoriali di stipulare con soggetti pubblici o privati contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione al fine di favorire una migliore qualità dei servizi prestati, per come previsto dall'art. 119 del T.U.E.L.. Ad esempio, la sponsorizzazione potrebbe avere ad oggetto un accordo tra una impresa sponsor e l'ente locale che consentisse alla

prima, dietro pagamento, di attribuire all'impianto sportivo il proprio nome, con la conseguente possibilità per l'amministrazione pubblica di acquisire risorse finanziarie aggiuntive per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali e con la garanzia per il privato di un notevole ritorno di immagine. Oppure, l'ente locale potrebbe riservarsi l'esclusiva degli introiti derivanti dalla collocazione di spazi pubblicitari all'interno dell'impianto quali cartelloni e striscioni; ancora, uno apposito spazio all'interno dell'impianto potrebbe essere destinato all'allestimento di un bar da affidare in concessione a terzi dietro corresponsione di un canone. Infine, l'amministrazione pubblica potrebbe concludere accordi con commercianti di articoli sportivi per allestire all'interno della struttura piccoli punti di vendita mobili (i cosiddetti "corner shops"), per consentire a questi ultimi di eliminare le giacenze di fine stagione con serie garanzie di collocamento dei prodotti, per la propria presenza "sul campo".

Tutto ciò presuppone l'adozione di una logica manageriale da parte del dirigente del settore preposto alla gestione dell'impianto, da attuarsi nell'ambito dei propri poteri di discrezionalità tecnica ed amministrativa pur nel rispetto degli indirizzi stabiliti in sede politica. Il manager pubblico dovrà inoltre attuare una strategia di valorizzazione della struttura sportiva anche attraverso l'organizzazione di attività ed eventi volti a far conoscere il "prodotto" alla cittadinanza, come ad esempio corsi di calcetto o pallacanestro per giovani da tenersi presso l'impianto gestito, con rilevanti effetti anche sul piano occupazionale. Infatti, per la conduzione concreta delle attività sportive si dovrà fare ricorso a risorse umane qualificate, come giovani laureati in scienze motorie o diplomati ISEF capaci di insegnare la pratica sportiva ai discenti, ma anche a persone in grado di operare come "receptionist", per l'iscrizione ai corsi, la gestione degli orari degli allenamenti, le prenotazioni del campo, eccetera. Tali professionalità, difficilmente riscontrabili nell'ambito del personale dipendente dell'ente locale, andranno ricercate all'esterno, facendo magari ricorso alle opportunità offerte dal lavoro interinale, che ben si adegua alle caratteristiche dell'offerta di lavoro (un corso diretto ad insegnare i fondamentali del basket ai bambini, ad esempio, avrà una durata inferiore ai dodici mesi) e che è suscettibile di fornire un primo contatto con il mondo del lavoro ai giovani in cerca di prima occupazione.

4. La gestione dell'impianto da parte di società e associazioni sportive dilettantistiche. I problemi di gestione degli impianti sportivi si ripropongono, ma con caratteristiche in parte diverse, quando la conduzione dell'impianto stesso viene affidata a una società o associazione sportiva dilettantistica per come previsto dal comma 25 dell'art. 90 della Finanziaria. Occorre preliminarmente fare una precisazione: dal 1° gennaio scorso sono qualificabili come società ed associazioni sportive dilettantistiche solo quelle che rispondono ai requisiti di cui ai commi 17, 18 e 20 del medesimo art. 90, e cioè che riportino nella denominazione sociale la finalità sportiva, i cui statuti contengano gli elementi che verranno definitivamente stabiliti in un regolamento di prossima emanazione e che siano iscritte nel relativo registro istituito presso il CONI. Per tali soggetti, oltre alle normali funzioni oggetto della propria attività, sorge la problematica inerente alla conduzione dell'impianto e alla relativa manutenzione, sia ordinaria che straordinaria, con conseguente aggravio dei costi. Pertanto, per ottenere il pareggio di bilancio, converrà a tali soggetti praticare una politica di apertura della propria attività sportiva nei confronti di soggetti diversi dai propri soci o associati, verso corrispettivo e sempre nel rispetto del principio dell'assenza di fine di lucro che contraddistingue lo sport dilettantistico. Proprio in considerazione di tale finalità, l'ordinamento fiscale riconosce a tali soggetti svariati "trattamenti di favore", quali la possibilità di godere di una tassazione forfettizzata dei proventi conseguiti nell'esercizio dell'attività sportiva dilettantistica, la semplificazione della tenuta delle scritture contabili e degli obblighi dichiarativi. Tali facilitazioni sono state riconfermate ed anzi potenziate con l'ultima legge Finanziaria, che ha ampliato l'applicabilità della Legge n. 16.12.1991, n. 398, e delle altre disposizioni tributarie previste per le associazioni sportive dilettantistiche, estendendola anche alle società sportive dilettantistiche costituite in società di capitali senza fine di lucro. Tutto ciò mette in condizione le istituzioni dello sport dilettantistico di accedere alla gestione di impianti sportivi pubblici, finanziando le spese di gestione degli stessi attraverso il ricorso al mercato, cioè con la prestazione verso corrispettivo di servizi inerenti la pratica sportiva, ma con il vantaggio, rispetto ai sodalizi lucrativi, di godere di un minore

carico fiscale. Ma non solo: la legge Finanziaria 2003 ha definitivamente sancito la deducibilità fiscale, quali spese di pubblicità e di sponsorizzazione, delle spese sostenute da un'impresa per i servizi prestati da una società o associazione sportiva dilettantistica riconosciuta dalle federazioni sportive nazionali o da enti di promozione sportiva, fino ad un importo annuo complessivamente non superiore a 200.000 euro. Le conseguenze sono evidenti: risulta più appetibile per una qualsivoglia impresa sponsorizzare una società o associazione sportiva dilettantistica, dal momento che è ormai fuor di dubbio riconosciuta la deducibilità del relativo costo. Il vantaggio che ne traggono gli sportivi dilettanti è costituito dalla possibilità di reperire a mezzo sponsor importi anche notevoli (fino a 200.000 € per soggetto erogante), da destinare anche alla copertura delle spese di gestione degli impianti in affidamento. Inoltre, una volta presa in affidamento la struttura, l'ente sportivo sarebbe libero di contrarre accordi con aziende commerciali per la collocazione di corner shops all'interno dell'impianto oppure di organizzare eventi sportivi a pagamento (ad esempio, tornei relativi alla disciplina praticata), il tutto al fine del reperimento delle risorse finanziarie necessarie alla conduzione ottimale dell'impianto. Non solo: proprio l'implementazione dell'attività sportiva è suscettibile di produrre benefici effetti sul piano occupazionale; l'organizzazione di un torneo o comunque l'accresciuto impegno nella diffusione della pratica sportiva richiede l'impegno di personale, sia per le attività sportive vere e proprie, sia per tutta l'opera di amministrazione che sta "a monte". Anche qui, la legislazione fiscale e previdenziale agevola le organizzazioni degli sportivi dilettanti: i compensi erogati da queste ultime ai propri collaboratori nell'esercizio della pratica sportiva ma anche (novità della Finanziaria 2003) per i rapporti di tipo amministrativo - gestionale sono fiscalmente considerati redditi "diversi" e non assoggettati ad imposizione fiscale fino all'importo di 7.500 €. Inoltre, la non assimilabilità ai redditi di lavoro dipendente "libera" le organizzazioni sportive dilettantistiche dagli adempimenti previdenziali, con conseguenti benefici effetti sul versante dei costi per il personale. Anche in questo caso, dunque, per un giovane in cerca di prima occupazione, la collaborazione con un siffatto ente può costituire se non un'occupazione definitiva almeno un primo approccio con il mondo del lavoro, foriero di produrre positivi riflessi relativamente all'esperienza, all'aspetto formativo e alla preparazione a successivi impegni lavorativi di maggiore responsabilità.

Conclusioni

Alla luce di quanto finora esposto, si può considerare che le innovazioni contenute in Finanziaria relativamente alla gestione degli impianti sportivi pubblici hanno l'effetto di:

1. consentire un utilizzo più efficiente delle strutture sportive pubbliche, dando luogo alla possibilità di recupero anche di quelle degradate mediante l'affidamento a società sportive "volenterose";
2. migliorare ed implementare la diffusione della pratica sportiva non agonistica tra la popolazione, con conseguenti benefici effetti sia sul piano sociale, sia su quello della salute pubblica;
3. favorire l'avviamento al lavoro dei giovani in cerca di prima occupazione, consentendo la possibilità di acquisire un primo bagaglio di esperienze da utilizzare in futuro per l'inserimento nella realtà lavorativa.

CHIUDI