

La ristrutturazione degli impianti sportivi di interesse storico e artistico.

Giuseppe Garzia*

SOMMARIO: 1. Premessa. Il “problema” della ristrutturazione degli impianti sportivi: un caso “paradigmatico” di possibile contrasto tra tutela e valorizzazione dei beni culturali. – 2. Gli impianti sportivi di proprietà pubblica e il loro interesse come “bene culturale”. Il vincolo di carattere storico – artistico. 3 – (segue). Il vincolo “storico – relazionale”. – 4. (segue). Le opere architettoniche di “particolare interesse artistico”. – 5. L’obbligo di assoggettare l’intervento di ristrutturazione ad autorizzazione preventiva del Ministero. – 6. Il procedimento “speciale” previsto dall’art. 55 bis del d.l. “semplificazioni”. Problematiche e possibili dubbi di legittimità costituzionale: prime riflessioni.

1. Premessa. Il “problema” della ristrutturazione degli impianti sportivi: un caso “paradigmatico” di possibile contrasto tra tutela e valorizzazione dei beni culturali.

Il tema relativo alla ristrutturazione degli impianti sportivi è al centro del dibattito politico oramai da diversi anni.

Infatti, com’è noto, non pochi importanti stadi di calcio sono stati realizzati negli anni venti – trenta del secolo scorso (ad esempio il “Meazza” di Milano e il “Franchi” di Firenze) e - comunque – si calcola che circa il settantacinque per cento di essi abbia almeno settanta anni di età.

Anche se, indubbiamente, alcuni impianti hanno subito, nel corso degli anni (in particolare in occasione dei mondiali di calcio del 1990), importanti interventi di ristrutturazione, è comunque indiscutibile che la maggioranza degli stadi italiani sia, oramai, da considerarsi “obsoleta” e non più in linea con il rispetto degli standard internazionali vigenti in materia.

Del resto, negli ultimi anni, anche in altri importanti Paesi europei (ad esempio Germania, Portogallo, Francia), si è avviato un significativo processo di ammodernamento delle principali strutture sportive.

Con l’intervento di ristrutturazione dell’impianto sportivo si intendono perseguire diversi interessi sia di natura pubblica che privata, tanto che il legislatore, per incentivarne la realizzazione, è di recente intervenuto attraverso l’emanazione di norme che prevedono procedure di natura “speciale” più rapide rispetto a quelle ordinarie e ispirate a logiche di semplificazione nonché di remuneratività dell’investimento dal punto di vista economico – finanziario.

In particolare ciò è avvenuto dapprima con l’art. 1 comma 304 della l. 27 dicembre 2013 n. 147 (modificato dall’art. 62 del d.l. 24 aprile 2017 n. 50 convertito nella 21 giugno 2017, n. 96) e, più di recente, con il d.lgs.

28 febbraio 2021 n. 38¹, che ha quasi completamente abrogato la previgente normativa e che, quindi, ad oggi costituisce il testo fondamentale di riferimento della materia².

In primo luogo la ristrutturazione dell'impianto ha l'obiettivo di consentirne l'adeguamento ai più recenti *standards* tecnici vigenti in materia, i quali costituiscono condizione imprescindibile per lo svolgimento dei più importanti eventi di livello internazionale.

Inoltre, in tal modo, viene indubbiamente assicurata anche una maggiore sicurezza sia dal punto di vista dell'incolumità e della salute degli spettatori, nonché, più in generale, dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Infine, un impianto sportivo realizzato secondo i più moderni canoni della tecnica costruttiva assicura una maggiore redditività dal punto di vista economico finanziario, e, proprio per tale ragione, diverse società sportive (soprattutto in ambito calcistico), hanno negli ultimi anni manifestato la volontà di ristrutturare l'impianto affidato loro in gestione da parte dell'amministrazione comunale.

Ciò premesso, sul piano dell'inquadramento giuridico il tema in oggetto coinvolge numerosi aspetti di diritto pubblico: urbanistica, lavori pubblici, tutela della sicurezza pubblica etc., e tra questi vi è anche quello concernente i beni culturali, in quanto numerosi impianti sportivi esistenti in Italia sono assoggettati al regime di tutela di cui al d.lgs. n. 42 del 2004 ("Codice dei beni culturali e del paesaggio") trattandosi di beni di proprietà pubblica, di solito comunale, realizzati da oltre settanta anni³.

In questo senso la problematica in questione rappresenta, in un certo qual modo, un esempio "paradigmatico" del possibile contrasto tra tutela e valorizzazione dei beni culturali, che, com'è noto, è uno dei classici "dilemmi" della materia⁴.

Infatti l'intervento di ristrutturazione presenta una situazione di oggettiva contraddittorietà, in quanto, da un lato, gode di un evidente *favor* da parte del legislatore anche rispetto all'alternativa costituita dalla realizzazione di un impianto *ex novo* (anche in relazione al minor consumo di suolo)⁵; dall'altro, spesso, si trova in contrasto con la preservazione dei pregi architettonici o storici del bene, il che può rendere l'intervento proposto o non autorizzabile del tutto, oppure autorizzabile ma a condizioni notevolmente diverse rispetto a quanto previsto nel progetto.

In altre parole, spesso la ristrutturazione dell'impianto trova un ostacolo nella presenza del vincolo sul bene; da qui la recente decisione del legislatore di introdurre, con l'art. 55 bis del d.l. "semplificazioni"⁶, una procedura per ridefinire i contenuti e gli effetti del vincolo stesso.

***Prof.agg. di Legislazione dei beni culturali, Università di Bologna (Ravenna Campus).**

¹ "Attuazione dell'art. 7 della l. 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".

² Quella della introduzione di procedure "speciali" per la ristrutturazione degli stadi non è comunque una novità; si pensi, in particolare, al d.l. 3 gennaio 1987, n. 2 convertito nella l. l. 6 marzo 1987, n. 65, riguardante i mondiali di "Italia 90" (sul tema si rinvia a F.PELLIZZER, Gli stadi di "Italia 90": i modelli esecutivi e le scelte procedurali, in Amministrare, 1991, 1, pag. 137 ss);".

³ Sul punto si rinvia al paragrafo successivo.

⁴ Sulla dicotomia tutela/valorizzazione nei beni culturali si rinvia ai numerosi scritti di L.CASINI; da ultimo, C.Barbati-M.Cammelli-L.Casini-G.Piperata-G.Sciullo (a cura di), Diritto del patrimonio culturale, Bologna, 2020, pag. 195 ss.

⁵ Infatti, l'art. 4, comma 14, del d.lgs. n. 38 del 2021, prevede che "gli interventi di cui al presente decreto, laddove possibile, sono realizzati, *prioritariamente*, mediante il recupero degli impianti esistenti o relativamente a impianti localizzati in aree già edificate".

⁶ D.l. n. 76 del 16 luglio 2020 recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale" convertito, con modificazioni, nella l.n. 120 dell'11 settembre 2020, su cui si veda il successivo paragrafo n. 6.

2. Gli impianti sportivi di proprietà pubblica e il loro interesse come “bene culturale”. Il vincolo di carattere storico - artistico.

I casi di impianti sportivi assoggettati alla disciplina vincolistica del codice dei beni culturali sono diversi e riguardano *in primis* (ma non solo) gli stadi di calcio.

Si pensi, ma si tratta di un elenco puramente esemplificativo, al “Dall’Ara” di Bologna, al “Franchi” di Firenze, al “Flaminio” di Roma, all’ “Adriatico” di Pescara, al “Sinigaglia” di Como, all’ “Atleta Azzurri d’Italia” di Bergamo, all’ “Olimpico” di Torino e al “Ferraris” di Genova.

Per alcuni di questi (come l’ “Atleta Azzurri d’Italia” di Bergamo), la ristrutturazione è stata già eseguita (almeno in parte), per altri – viceversa – siamo ancora nella fase di studio progettuale; è il caso dello stadio “Franchi” di Firenze o del “Meazza” di Milano (probabilmente lo stadio di maggiore importanza esistente in Italia), il cui assoggettamento a vincolo è stato comunque ad oggi escluso dalla Commissione regionale per il patrimonio culturale della Lombardia⁷, anche se è tutt’ora pendente un ricorso avanti ai competenti organi del MIC⁸.

Tra gli impianti sportivi diversi dagli stadi vi è, ad, esempio, il caso del velodromo “Maspes – Vigorelli” di Milano o, sempre a Milano, del “Quartiere ippico di San Siro”.

Nei casi sopra menzionati si è in presenza di immobili riconosciuti di interesse culturale o per il loro interesse dal punto di vista storico - artistico (art. 10, comma 1, d.lgs. n. 42 del 2004) oppure “storico – relazionale” (art. 10, comma 3, lett. d), o, infine, per entrambi i due aspetti che possono anche coesistere nel medesimo bene⁹.

Con riferimento alla prima ipotesi¹⁰ va osservato come gli immobili in questione, se di proprietà pubblica, realizzati da un autore non più vivente e da oltre settanta anni, rientrano nell’ambito di applicazione dell’art. 12 del d.lgs. n. 42 del 2004 (“verifica dell’interesse culturale”), nel senso che essi si presumono di interesse culturale, salvo verifica in senso contrario da parte del MIC¹¹.

Di fatto, quindi, tutti gli impianti sportivi di proprietà pubblica realizzati da oltre settanta anni, in assenza della procedura di verifica di cui all’art. 12, debbono ritenersi ad oggi soggetti a vincolo.

Il fatto poi che il bene abbia subito nel corso del tempo modifiche o alterazioni anche rilevanti rispetto alla sua originaria configurazione (come si è detto molti stadi sono stati ristrutturati in occasione dei mondiali di calcio del 1990) non costituisce di per sé un elemento decisivo rispetto alla sua attuale rilevanza come bene di interesse culturale, in quanto, come ha precisato il Consiglio di Stato¹², il sistema di tutela previsto dal codice è volto a proteggere non già un’opera di ingegno dell’autore, ma una oggettiva testimonianza di civiltà, il che può risultare anche da interventi stratificati nel corso del tempo.

Ad esempio, nel caso dello stadio “Franchi” di Firenze (realizzato tra il 1930 e il 1933), il decreto della Commissione regionale per il patrimonio culturale della Toscana n. 15 del 20 maggio 2020 ne ha riconosciuto

⁷ Provvedimento del 13 maggio 2020 (sulle motivazioni del suddetto provvedimento si veda subito oltre nel testo).

⁸ Il MIC <<Ministero della cultura>> è subentrato al MIBACT ai sensi dell’art. 6 del d.l. 1 marzo 2021 n. 22 (in attesa di conversione in legge).

⁹ Come nel caso del velodromo “Maspes - Vigorelli”, vincolato con d.m. 3 ottobre 2013.

¹⁰ Pur parlando la norma di letteralmente interesse “artistico” tale espressione può ritenersi ricomprenda anche l’interesse più strettamente di tipo “architettonico”.

¹¹ In particolare il comma 1 dell’art. 12 così recita: <<Le cose indicate all’articolo 10, comma 1, che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalgia ad oltre settanta anni, sono sottoposte alle disposizioni della presente parte fino a quando non sia stata effettuata la verifica di cui al comma 2>>.

¹² Sez. IV, sentenza 14 ottobre 2015, n. 4747.

l'interesse culturale ai sensi dell'art. 10, comma 1 sebbene la struttura sia stata oggetto di diversi interventi di riqualificazione tra il 1950 e il 2012¹³.

Ovviamente quanto detto non vale nell'ipotesi in cui l'immobile risulti integralmente demolito e ricostruito, o, comunque, in quella in cui la struttura originaria sia stata quasi completamente sostituita da interventi successivi; è infatti evidente che, in tali circostanze, il vincolo finirebbe per essere posto a tutela non propriamente di un bene, quanto, piuttosto, di una "impronta immateriale di un bene architettonico non più esistente"¹⁴.

Ad esempio, nel caso dello stadio Meazza di Milano, La Commissione regionale per il patrimonio culturale della Lombardia¹⁵, ha osservato che <<trattasi, allo stato attuale, di manufatto architettonico in cui le persistenze dello stadio originario del 1925-26 e dell'ampliamento del 1937-39 risultano del tutto residuali rispetto ai successivi interventi di adeguamento e ampliamento, realizzati nella seconda metà del novecento e pertanto non sottoposti alle disposizioni di cui agli articoli 10, comma 1 e 12, comma 1, del Codice perché non risalenti ad oltre settanta anni. Difatti, le stratificazioni, gli adeguamenti e ampliamenti fanno dello stadio – come oggi percepibile nel suo insieme – un'opera connotata dagli interventi del 1953 – 55 oltre a quelli del 1989-90, nonché dalle opere successive al 2000, ovvero un'architettura soggetta a una continua trasformazione in base alle esigenze legate alla pubblica fruizione e sicurezza e ai diversi adeguamenti normativi propri della destinazione ad arena calcistica e di pubblico spettacolo".

Su un piano più generale, un'ulteriore argomento che può contribuire a spiegare la presenza di numerosi impianti sportivi "vincolati" è probabilmente da ricercare nel fatto che la natura dell'interesse culturale necessario al fine di assoggettare i beni di proprietà pubblica alle norme del codice è diverso rispetto a quello concernente i beni di proprietà privata, nel senso che mentre nel primo caso può trattarsi di un interesse c.d. "semplice", nel secondo è necessario che sussista un interesse "qualificato"; non a caso, solo con riferimento a questi ultimi il codice utilizza l'espressione interesse "particolarmente importante"¹⁶.

Ne consegue che il riconoscimento della valenza culturale appare decisamente più agevole per gli immobili di proprietà pubblica che per quelli di proprietà privata anche grazie al sistema di verifica di cui all'art. 12 del codice.

La diversa disciplina sussistente tra i beni di pubblica e quelli di proprietà privata si giustifica, *in primis*, proprio in considerazione della natura pubblica degli enti proprietari, e, quindi, per l'assenza di un dovere di

¹³ L'interesse culturale è stato riconosciuto in quanto l'impianto "testimonia una incessante ricerca sul rapporto tra programma funzionale, applicazione del calcolo strutturale e invenzione della forma" espressa sia nella "serialità della struttura delle gradinate" sia in alcuni "episodi costruttivi salienti". Sono stati inoltre individuati i seguenti elementi fondamentali: "il sistema strutturale scelto dal progettista" che "si basa sulla reiterazione seriale della campata standard composta da pilastro e trave sagomata: su tale sistema di appoggio insistono le gradinate"; "la continuità dei telai portanti che definiscono nella loro reiterata successione l'aspetto esterno dello stadio"; "la sottile snella pensilina a copertura della tribuna centrale"; "le scale elicoidali di accesso alle curve (Fiesole e Ferrovia)"; "la torre di Maratona".

¹⁴ In questo senso TAR Lazio, Roma, sez. II quater, 14 settembre 2020, n. 9571; la sentenza fa riferimento al caso relativo al "Velodromo Olimpico" costruito nel 1953 in vista delle Olimpiadi di Roma del 1960 ma successivamente completamente demolito.

¹⁵ Provvedimento citato nella precedente nota n. 7.

¹⁶ Art. 10, comma 3, lett. a). Sul punto la giurisprudenza è consolidata; tra le tante decisioni si veda Consiglio di Stato, Sez. VI, 16 luglio 2015, n. 3560.

motivazione puntuale del sacrificio imposto al loro diritto di proprietà¹⁷. Si tratta, pertanto, di una differenziazione pienamente ragionevole anche in relazione ai principi costituzionali¹⁸.

Inoltre, sotto altro profilo, la scelta del legislatore di differenziare le due tipologie di beni trova una ulteriore logica motivazione nell'esigenza che il vastissimo patrimonio culturale nazionale non sia perduto, disperso o comunque ridotto nella sua consistenza¹⁹.

3. (segue). Il vincolo "storico – relazionale".

Un secondo tipo di vincolo che può essere imposto sugli impianti sportivi in quanto beni di interesse culturale è quello che possiamo definire "storico – relazionale" (art. 10, comma 3, lett. d), nel senso che riguarda le *"cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica e della cultura in genere"*.

A differenza dal vincolo riconducibile all'art. 10, comma 1, quello in questione non attiene alle caratteristiche "intrinseche" del bene, quanto agli aspetti di carattere "relazionale". Possono quindi costituire oggetto di tutela *"beni i quali non costituiscono, in senso assoluto, espressione del genio e dell'arte umana, ma sono una testimonianza irripetibile e rara di un'epoca storica, di un ambiente, di una città, e vengono pertanto sottoposti a tutela per il legame storico-relazionale che li associa a specifici eventi della nostra Nazione"*²⁰.

Sotto questo profilo la giurisprudenza ha peraltro precisato che si deve comunque trattare di un legame relativo a fatti storici specifici e ben individuati, non essendo in alcun modo sufficiente un collegamento di carattere generico non collegato a specifici eventi²¹.

Sono diversi i casi di impianti sportivi vincolati ai sensi della suddetta disposizione del codice; si tratta di procedimenti che, nella maggior parte dei casi, sono stati ritenuti pienamente legittimi da parte dei giudici amministrativi.

Ad esempio, in relazione al velodromo "Maspedes - Vigorelli" di Milano, il TAR Lombardia²² ha sostenuto la piena riconducibilità del vincolo di tutela al disposto di cui al citato art. 10, comma 3, lett. d), facendo proprio riferimento alla importanza del velodromo nella storia del ciclismo in Italia, essendo questo uno sport di grande popolarità (forse secondo solo al calcio) tanto è vero che nel corso degli anni ha attirato l'attenzione anche di importanti esponenti del mondo della cultura e della letteratura. A tal fine vengono menzionati una serie di eventi che dimostrerebbero il suddetto valore, come il giro d'Italia del 1909²³.

Inoltre, nel caso dello stadio "Adriatico" di Pescara, il TAR Abruzzo²⁴ ha ritenuto pienamente legittimo il vincolo di tutela trattandosi di un bene *"particolarmente importante sotto il profilo storico poiché ha*

¹⁷ Cfr. N.AICARDI, I beni culturali pubblici. Individuazione, protezione e conservazione, circolazione giuridica, fruizione pubblica, in R.Rolli-F.Astone-F.Manganaro-F.Saitta (a cura di), I beni pubblici tra titolarità e funzione, Padova, 2018, pag. 99 ss.

¹⁸ In questo senso Consiglio di Stato, Sez. VI, 30 maggio 2017 n. 2597.

¹⁹ TAR Lazio, Roma, sez. II quater, sentenza 30 ottobre 2018, 10461.

²⁰ TAR Lazio, Roma, sez. II quater, sentenza 5 ottobre 2015, n. 11477 del 2015.

²¹ Giurisprudenza consolidata; da ultimo Consiglio di Stato, sez. VI, 14 giugno 2017, n. 2920 riguardante il caso del cinema "America" di Roma, su cui si veda G.MARI, L'ex cinema America: la tutela dell'architettura contemporanea tra Codice dei beni culturali e del paesaggio e legge sul diritto d'autore, in Riv.giur.ed., 2020, 4, pag. 985 ss.

²² Milano, sez. IV, sentenza 24 febbraio 2017, n. 443.

²³ Come si è detto (si veda la precedente nota n. 9) l'edificio in questione è vincolato sia ai sensi dell'art. 10, comma 1 che dell'art. 10, comma 3, lett. d).

²⁴ Pescara, sez. I, 9 gennaio 2017, n. 19.

rappresentato un elemento molto significativo della storia del C.O.N.I. e dello sviluppo dello sport in Italia. // Lo stadio Adriatico ha inoltre contribuito alla diffusione dello sport ed alla nascita del particolare legame tra la città di Pescara e le manifestazioni sportive di ogni genere. Lo stadio ha inoltre ospitato i XVI Giochi del Mediterraneo del 2009 rientrando appieno nella fattispecie di beni testimonianza della storia di istituzioni collettive e pubbliche”.

Infine, nel caso del vincolo posto sul “Quartiere ippico di San Siro” (Milano), costituito dall’ippodromo del galoppo e dalla pista di allenamento di Trenno, il TAR Lombardia²⁵ ha osservato come il complesso in questione *“rappresenti una rilevante testimonianza di una peculiare epoca della nascita e dello sviluppo dell’ippica, con i relativi riflessi di carattere socio – economico”*; inoltre *“il provvedimento accerta i qualificanti tratti delle opere apprezzandone il rilievo delle stesse come testimonianza d’istanza sociale, culturale, sportiva e di costume della città”.*

Un fondamentale aspetto di differenziazione tra il vincolo c.d. “storico – relazionale” e quello di cui all’art. 10, comma 1, è costituito dal fatto che nel primo caso non sussiste il limite temporale dei settanta anni²⁶, pertanto, in linea teorica, anche opere di architettura contemporanea potrebbero rientrare all’interno dell’applicazione del codice. Ne consegue che il vincolo in questione costituisce l’unico “strumento” giuridico di natura pubblicistica utilizzabile per vincolare gli impianti sportivi di recente edificazione (e più in generale le opere di architettura contemporanea).

4. (segue). Le opere architettoniche di “particolare interesse artistico”.

Il fatto di poter essere applicato anche agli impianti sportivi di recente costruzione accomuna il vincolo in questione a quello riconducibile all’art. 20, comma 2, della l. 22 aprile 1941, n. 633²⁷, il quale prevede che le opere architettoniche riconosciute dal MIC di *“importante interesse artistico”* possono essere modificate solo dall’autore²⁸.

Tale disposizione costituisce una deroga al principio generale, espresso nel medesimo art. 20, comma 2, secondo cui nelle opere di architettura l’autore *“non può opporsi alle modificazioni che si rendessero necessarie nel corso della realizzazione”* nonché *“a quelle altre modificazioni che si rendesse necessario apportare all’opera già realizzata”.*

Peraltro, com’è del tutto evidente, si tratta di un istituto avente natura giuridica completamente diversa rispetto a quella propria dei vincoli di tutela previsti dal codice dei beni culturali, nel senso che non ha valenza pubblicistica ma è inquadrabile unicamente all’interno del sistema di disposizioni di carattere privatistico propria della legge sul diritto d’autore.

Non a caso il procedimento volto al riconoscimento dell’importante interesse artistico di un’opera architettonica è attivabile non d’ufficio, ma solamente su istanza dell’interessato²⁹, e inoltre - come ha precisato il Consiglio di Stato³⁰ - il diritto in questione si estingue con la morte dell’autore dell’opera, in quanto solamente quest’ultimo può essere in grado di valutare la compatibilità dei nuovi lavori con il disegno artistico originale.

²⁵ Milano, sez. II, sentenza 30 luglio 2018, n. 1875.

²⁶ L’Art. 10, comma 5 del codice, infatti, opera un richiamo solamente all’art. 10, comma 1 e alle lettere a) ed e) del comma 3. sul punto si rinvia a M.MONTI, L’architettura come forma dell’arte: fra libertà e tutela, in Aedon, 2019, n. 1.

²⁷ “Protezione del diritto d’autore e di altri diritti connessi al suo esercizio”.

²⁸ Sul piano procedimentale l’istituto in questione è attribuito alla competenza della “Direzione generale arte e architetture contemporanee e periferie urbane”.

²⁹ Giurisprudenza consolidata. Da ultimo si veda TAR Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 8 luglio 2015, n. 668.

³⁰ Sez. VI, sentenza 15 aprile 2008, n. 1749.

Sotto questo profilo, gli stessi presupposti posti alla base del riconoscimento del “particolare interesse artistico” sono diversi rispetto a quanto elaborato dalla giurisprudenza a proposito dei vincoli disciplinati dal codice dei beni culturali.

Mentre, infatti, in questo secondo caso si vuole proteggere non un’opera di ingegno di un autore, bensì una oggettiva testimonianza materiale di civiltà³¹, nella prima ipotesi l’opera architettonica viene legata in modo inscindibile al progettista; prova ne è che deve possedere i seguenti caratteri: *“creatività, originalità, notorietà, qualità, innovazione e sperimentazione sull’uso dei materiali e sull’applicazione delle tecniche costruttive”*³².

Con specifico riferimento agli impianti sportivi l’unico caso in cui si è avuto il riconoscimento in questione è quello riguardante lo stadio “San Nicola” di Bari, realizzato da Renzo Piano nel periodo 1987-1990³³ e soprannominato “L’Astronave” per la sua caratteristica conformazione architettonica. Viceversa la proposta di tutela del terzo anello dello stadio “Meazza” di Milano è stata di recente respinta dal MIC.

5. L’obbligo di assoggettare l’intervento di ristrutturazione ad autorizzazione preventiva del Ministero.

L’effetto giuridico più rilevante derivante dalla imposizione del vincolo di interesse culturale sull’impianto sportivo è costituito dall’obbligo di assoggettare l’intervento di ristrutturazione all’autorizzazione preventiva da parte del MIC.

Come è noto il principio in questione è stabilito, in termini generali, dall’art. 21, comma 4 del codice, ai sensi del quale *“l’esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente”*.

In realtà, comportando la ristrutturazione dell’impianto, inevitabilmente, interventi edilizi che determinano una qualche forma di demolizione del bene (almeno parziale), il rilascio dell’autorizzazione non rientra nell’ambito della competenza delle Soprintendenze, bensì in quella delle “Commissioni regionali per il patrimonio culturale”³⁴.

Secondo il tradizionale insegnamento della dottrina³⁵, la fattispecie di cui all’art. 21 del codice costituisce una figura autorizzatoria avente essenzialmente una funzione di “controllo”, nel senso costituisce una verifica preventiva concernente interventi dalla cui esecuzione potrebbe derivare un possibile danno al bene culturale.

Il Ministero, pertanto, nel rilasciare il provvedimento autorizzatorio, o, comunque, con specifico riferimento al tema in esame, nell’esprimere il proprio parere nell’ambito della conferenza di servizi di cui all’art. 4 del

³¹ In questo senso, da ultimo, Consiglio di Stato, sez. VI, 4 settembre 2020, n. 5357.

³² Così si esprime la circolare del MIC 23 dicembre 2016 n. 5 avente ad oggetto: <<dichiarazione di riconoscimento del particolare carattere artistico delle opere di architettura contemporanea, ai sensi e per gli effetti dell’articolo 20 della legge 22 aprile 1941, n. 633 riguardante la “Protezione del diritto d’autore e di altri diritti connessi al suo esercizio”>>

³³ Provvedimento del MIC del 18 maggio 2007 con la seguente motivazione: *“L’opera è riconosciuta di indiscussa qualità architettonica e rappresenta un’evoluzione del tipo edilizio di pertinenza sia per lo studio della forma planimetrica e distributiva delle gradinate, delle strutture di servizio e dell’accessibilità che per le soluzioni strutturali adottate.*

³⁴ Art. 47, comma 2, lett. d, del d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169, ove si prevede che la Commissione regionale per il patrimonio culturale <<autorizza gli interventi di demolizione, rimozione definitiva, nonché di smembramento di collezioni, serie e raccolte, da eseguirsi ai sensi dell’art. 21, comma 1, lett. a), b), c) del codice, fatta eccezione per i casi urgenza, nei quali l’autorizzazione è rilasciata dalla competente Soprintendenza, che informa contestualmente il segretario generale>>.

³⁵ Espressa fin dal fondamentale scritto di M.S.GIANNINI, I beni culturali, in Riv.trim.dir pubbl., 1976, pag. 3 ss.

d.lgs. n. 38 del 2021³⁶, viene a valutare la compatibilità tra la proposta di intervento di ristrutturazione dell'impianto sportivo e le esigenze di conservazione dei valori storico – architettonici del bene protetto³⁷.

La natura di atto di “controllo” propria del giudizio espresso dal Ministero trova conferma in una recente sentenza della Corte Costituzionale³⁸, nella quale si è osservato come il sistema normativo dei beni culturali e paesaggistici previsto dal codice – se visto da un punto di vista generale - non prevede un “divieto aprioristico di compiere interventi sui beni culturali vincolati: gli interventi sono infatti consentiti a condizione che siano compatibili con il valore culturale e paesaggistico del bene, e tale compatibilità deve essere in concreto accertata mediante il procedimento autorizzatorio”.

Da ciò consegue, secondo la Corte, “la centralità dell'autorizzazione delle amministrazioni competenti, che è lo strumento volto al controllo della compatibilità degli interventi sul bene tutelato con il valore culturale, storico o paesaggistico espresso dallo stesso, nonché – con il relativo procedimento – la sede deputata al connesso bilanciamento degli interessi che insistono sul bene vincolato; bilanciamento il quale, se ed in quanto ontologicamente incompatibile con una logica meramente inibitoria, può concludersi con il rilascio dell'autorizzazione ogni qual volta gli interventi su detti beni non siano suscettibili d'incidere sulla conservazione e sulla fruizione pubblica dei valori culturali, storici, ambientali e paesaggistici costituzionalmente tutelati”.

Ebbene, nel caso della ristrutturazione degli impianti sportivi, trattandosi solitamente di interventi molto complessi e fortemente impattanti sulla struttura, nella prassi è frequente che si appalesi un contrasto tra il progetto presentato e la tutela degli interessi architettonici o storici che l'opera esprime, nel senso che l'ammodernamento della struttura può richiedere la realizzazione di interventi che, se pure giustificati dalla necessità di adeguarsi ai più recenti standard tecnici (oppure di favorire una maggiore remuneratività dell'investimento), vengono comunque a confliggere con la conservazione dei caratteri fondamentali del bene e/o la sua valenza sotto il profilo di bene culturale.

Talvolta si viene quindi a determinare una situazione di “conflittualità” tra i diversi soggetti coinvolti nella realizzazione dell'intervento che spesso vede come parti in contrapposizione il comune (proprietario del bene e proponente l'intervento) e il Ministero.

Oltre alla “complesse” vicende - non ancora pienamente definite - relative agli stadi “Meazza” di Milano e “Franchi” di Firenze, si pensi a quella relativa allo stadio “Adriatico” di Pescara³⁹ oppure al velodromo “Maspes – Vigorelli” di Milano⁴⁰.

6. Il procedimento “speciale” previsto dall'art. 55 bis del d.l. “semplificazioni”. Problematiche e possibili dubbi di legittimità costituzionale: prime riflessioni.

La necessità di addivenire ad una soluzione normativa in grado di rendere più agevole la ristrutturazione degli impianti sportivi soggetti a vincolo in quanto beni di interesse culturale ha fatto sì che il legislatore emanasse una specifica disposizione, l'art. 55 bis (“Semplificazione per interventi su impianti sportivi”), posta all'interno del d.l. n. 76 del 2020⁴¹.

³⁶ Che, nello specifico, disciplina le “misure di concentrazione, accelerazione e semplificazione” del procedimento.

³⁷ Sulla natura giuridica e sui caratteri della suddetta valutazione si veda G.SEVERINI, Tutela del patrimonio culturale, discrezionalità tecnica e principio di proporzionalità, in Aedon, 2016, n. 3.

³⁸ Sentenza 3 marzo 2021, n. 29, punto 4.2. del considerato in diritto.

³⁹ TAR Abruzzo, Pescara, sez. I, sentenza 9 gennaio 2017, n. 19.

⁴⁰ TAR Lombardia, Milano, sez. IV, sentenza 24 febbraio 2017, n. 443.

⁴¹ C.d. “decreto semplificazioni”, cit. alla precedente nota n. 6.

Tale disposizione viene ad inserire due commi nell'ambito dell'art. 62 del d.l. n. 50 del 2017 (convertito nella l.n. 96 del 2017), riguardante, come si è detto, le procedure di costruzione degli impianti sportivi⁴².

Nello specifico il primo dei commi (comma 1 bis) stabilisce che "Al fine di prevenire il consumo di suolo e di rendere maggiormente efficienti gli impianti sportivi destinati ad accogliere competizioni agonistiche di livello professionistico, nonché allo scopo di garantire l'adeguamento di tali impianti agli standard internazionali di sicurezza, salute e incolumità pubbliche, il soggetto che intenda realizzare gli interventi di costruzione o di ristrutturazione dei medesimi impianti sportivi può procedere anche in deroga agli articoli 10, 12, 13, 136 e 140 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, e alle eventuali dichiarazioni di interesse culturale o pubblico già adottate, nel rispetto dei soli specifici elementi strutturali, architettonici o visuali di cui sia strettamente necessaria a fini testimoniali la conservazione o la riproduzione anche in forme diverse da quella originaria. L'individuazione di tali elementi, qualora presenti, è rimessa al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, il quale ne indica modalità e forme di conservazione, anche distaccata dal nuovo impianto sportivo, mediante interventi di ristrutturazione o sostituzione edilizia volti alla migliore fruibilità dell'impianto medesimo. Il provvedimento di cui al periodo precedente è adottato entro il termine di novanta giorni dalla richiesta del proprietario o del concessionario dell'impianto sportivo, prorogabile una sola volta di ulteriori trenta giorni per l'acquisizione di documenti che non siano già in possesso della sovrintendenza territorialmente competenti e che siano necessari all'istruttoria. Decorso tale termine senza che il Ministero abbia completato la verifica, il vincolo di tutela artistica, storica e culturale ricadente sull'impianto sportivo viene meno e cessano gli effetti delle dichiarazioni di interesse culturale eventualmente già adottate".

Il successivo (comma 1 ter) inoltre precisa che "nell'adozione del provvedimento di cui al comma 1 bis, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo tiene conto che l'esigenza di preservare il valore testimoniale dell'impianto è recessiva rispetto all'esigenza di garantire la funzionalità dell'impianto medesimo ai fini della sicurezza, della salute e della incolumità pubblica, nonché all'adeguamento degli standard internazionali e della sostenibilità economico-finanziaria dell'impianto. La predetta esigenza prevalente rileva anche ai fini della valutazione di impatto ambientale e di compatibilità paesaggistica dell'intervento".

Com'è del tutto evidente già ad una prima lettura si tratta di una norma di una certa complessità e di non agevole interpretazione, anche se la sua finalità è chiara: semplificare la procedura di ammodernamento degli impianti sportivi soggetti a vincolo di tutela di natura storico artistica introducendo un procedimento *ad hoc* per accertare i contenuti del vincolo stesso in deroga a quanto previsto dagli artt. 10, 12 e 13, 136 e 140 del codice.

In questo senso essa si inserisce nell'ambito di quella tendenza della legislazione, ben evidenziata dalla dottrina⁴³, volta a stabilire procedure di carattere semplificato e accelerato per cercare, in un certo qual modo, di "depotenziare" i possibili effetti derivati dalla presenza del vincolo.

Tale procedimento, in particolare, ha lo scopo di far sì che il Ministero individui gli "*specifici elementi strutturali, architettonici o visuali di cui sia strettamente necessaria a fini testimoniali la conservazione o la riproduzione anche in forme diverse da quella originaria*"⁴⁴.

⁴² I due commi in questione sono da ritenersi pienamente vigenti in quanto non abrogati dall'art. 12 del d.lgs. n. 38 del 2021. Viceversa risultano espressamente abrogati i commi 1, 2, 2 bis, 3, 4, 5, 5 bis e 5 ter del medesimo art. 62.

⁴³ Sul punto si veda P.CARPENTIERI, *Semplificazione e tutela*, in *Aedon*, 2016, 3 e P.MARZARO, *Silenzio assenso tra Amministrazioni, dimensioni e contenuti di una nuova figura di coordinamento "orizzontale" all'interno della "nuova amministrazione" disegnata dal Consiglio di Stato*, in *Federalismi.it*.

⁴⁴ Ad esempio, nel caso relativo allo stadio "Franchi" di Firenze (primo esempio di applicazione della nuova disposizione), il MIC, con il parere del 15 gennaio 2021, ha ritenuto elementi essenziali di cui si ritiene necessaria la

La conservazione dei suddetti “elementi” è, peraltro, resa possibile non solo nelle forme tradizionali (mantenimento nel luogo in cui si trovano), ma anche attraverso la “*riproduzione in forme diverse da quella originaria*” oltre che in altri luoghi rispetto a quello in cui essi sono attualmente ubicati (“*anche distaccata dal nuovo impianto sportivo*”).

In altri termini, l’effetto della norma è quello di limitare la possibile portata del vincolo di tutela, rendendo in tal modo possibili interventi di trasformazione che secondo gli ordinari criteri previsti dal codice non lo sarebbero. Si tratta quindi di un regime “speciale” di disciplina riguardante esclusivamente una specifica tipologia di beni: gli impianti sportivi la cui procedura di ristrutturazione è disciplinata dal d.lgs. n. 38 del 2021⁴⁵.

Anche per ciò che attiene agli aspetti procedurali la norma suscita perplessità in quanto trascorsi novanta giorni dalla presentazione della istanza da parte del proprietario o del concessionario dell’impianto⁴⁶, si vengono a determinare due diversi effetti ma tra loro necessariamente collegati: una situazione di “silenzio – assenso” rispetto all’istanza stessa, e una caducazione “automatica” del vincolo di tutela preesistente sul bene. Secondo la norma, infatti, “*decorso tale termine il vincolo di tutela artistica, storica e culturale ricadente sull’impianto sportivo viene meno e cessano gli effetti delle dichiarazioni di interesse culturale eventualmente già adottate*”.

La “caducazione” automatica del vincolo e la conseguente formazione del “silenzio assenso” appare discutibile soprattutto se si considerano le forti difficoltà, evidenziate dalla dottrina, riguardo alla possibilità di prevedere tale istituto in relazione ai c.d. interessi “sensibili”, tra i quali rientra senza dubbio anche quello concernente la tutela del patrimonio culturale⁴⁷.

Sotto altro profilo, un ulteriore elemento di problematicità insito nella norma è costituito dal fatto che essa viene a predefinire una rigida gerarchia tra i diversi interessi pubblici coinvolti nel procedimento, in quanto, il MIC, nell’adottare il provvedimento di propria competenza, dovrà tener conto che “*l’esigenza di preservare il valore testimoniale dell’impianto è recessiva rispetto all’esigenza di garantire la funzionalità dell’impianto medesimo ai fini della sicurezza della salute e della incolumità pubbliche, nonché dell’adeguamento agli standard internazionali e della sostenibilità economico – finanziaria dell’impianto*”.

In altre parole, la ponderazione dei diversi possibili interessi in contrasto è già decisa dal legislatore, per così dire “a monte” e all’autorità amministrativa spetta unicamente una valutazione di natura puramente tecnica: individuare i “*solì specifici elementi strutturali, architettonici o visuali di cui sia strettamente necessaria a fini testimoniali la conservazione o la riproduzione*”.

conservazione: “*la sottile, snella pensilina nella sua forma originaria posta a copertura della tribuna centrale; le scale elicoidali di accesso alla Maratona e alle curve (Fiesole e Ferrovia); la torre di Maratona; l’anello strutturale originario delle campate standard costituite dal sistema pilastro – trave sagomata, su cui insistono le gradinate e che nella loro reiterata successione definiscono, anche quale importante elemento visuale, l’aspetto esterno dello stadio*”.

⁴⁵ Sotto questo profilo, per certi aspetti, la norma in questione richiama, quanto a *ratio*, l’art. 4 della legge n. 13 del 9 gennaio 1989 relativa alle eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici soggetti a vincolo, la quale prevede che l’autorizzazione possa essere negata solo ove non sia possibile realizzare le opere senza un “*serio pregiudizio*” del bene tutelato. Sul punto si rinvia alle considerazioni di G.SCIULLO, A proposito delle valutazioni di compatibilità rispetto a vincoli storico-artistici e paesaggistici, in *Aedon*, 2018, 2

⁴⁶ Termine prorogabile, una sola volta, di ulteriori trenta giorni per l’acquisizione di documenti che non siano già in possesso della sovrintendenza territorialmente competente e che siano necessari all’istruttoria.

⁴⁷ In dottrina, per un inquadramento sulle problematiche concernenti la previsione del silenzio assenso con riferimento agli interessi sensibili, si veda G.SCIULLO, Interessi differenziati e procedimento amministrativo, in *Riv.giur.urb.*, 2016, n. 2, pag. 83 ss.

Tra l'altro, e questo appare il punto più problematico, il suddetto bilanciamento degli interessi è decisamente posto a sfavore dell'interesse concernente la tutela del patrimonio storico – artistico che viene quasi del tutto sacrificato a vantaggio di altri (sicurezza, salute, incolumità pubblica, etc.).

Anche sotto questo profilo potrebbe quindi, forse, evidenziarsi un problema di legittimità costituzionale della suddetta disposizione in quanto la Corte Costituzionale, anche con riferimento ad interessi “primari”, come sono sicuramente quelli riguardanti la tutela dell'ambiente o del patrimonio storico artistico e riconducibili all'art. 9, comma 2, della Costituzione, ha costantemente affermato la necessità che vi sia un “adeguato” bilanciamento da parte del legislatore ordinario dei diversi valori pubblici in conflitto, in modo da evitare il completo sacrificio di uno di essi⁴⁸.

⁴⁸ Fondamentale, in tal senso, è la sentenza relativa al caso “ILVA” (9 maggio 2013, n. 85) ove si è precisato che la nostra Costituzione “*richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali senza pretesa di assolutezza per nessuno di essi .. //.. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefigurato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionamento tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale*”. Successivamente il principio è stato confermato da altre sentenze tra cui quella del 15 dicembre 2016, n. 267. In dottrina sulla complessa tematica in questione si veda A.MORRONE, voce Bilanciamento (giustizia costituzionale), in Enc.dir., Annali, II, Milano, 2008, pag. 185 ss.