

**Il Consiglio di Stato ritiene l'interesse collettivo allo sport perseguibile anche per mezzo di un impianto sportivo appartenente al patrimonio disponibile del Comune
(Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza 3 maggio 2024, n. 4057)**

Il Consiglio di Stato interviene in tema di passaggio di beni comunali dal patrimonio indisponibile a quello disponibile.

Nella fattispecie, si chiedeva l'annullamento della deliberazione del Consiglio comunale di Bergamo con cui si decideva di alienare lo stadio 'Atleti Azzurri d'Italia', nonché dei successivi atti relativi alla procedura di vendita.

La società calcistica appellante censurava, tra l'altro, il provvedimento laddove aveva disposto il passaggio dello stadio comunale al patrimonio disponibile, nonostante esso continui a mantenere la sua destinazione a pubblico servizio.

I giudici di Palazzo Spada, nel richiamare la norma codicistica sul patrimonio dello Stato (art. 826 c.c.), chiariscono che il soddisfacimento dell'interesse collettivo allo svolgimento di attività sportive o di intrattenimento sportivo non è sufficiente a precludere il passaggio al patrimonio disponibile, pure sotto il profilo costituzionale.

Anche a seguito della introduzione dell'ultimo comma dell'art. 33 Cost. ad opera della legge costituzionale 23 settembre 2023, n.1, infatti, l'interesse collettivo allo sport deve ritenersi una finalità perseguibile sia dal privato che dal pubblico; e, dunque, "il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva" non può in concreto realizzarsi soltanto attraverso una generata pubblicizzazione delle strutture dedicate.

**Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 4642 del 2018, proposto da U.C. Albinoleffe a r. l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Bonomi e Alessio Petretti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Alessio Petretti in Roma, via degli Scipioni n. 268/A;

contro

Comune di Bergamo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Vito Gritti, Gabriele Pafundi e Silvia Mangili, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Gabriele Pafundi in Roma, via Tagliamento n. 14;

nei confronti

Stadio Atalanta S.r.l., Atalanta Bergamasca Calcio S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Roberto Invernizzi e Maria Alessandra Sandulli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Maria Alessandra Sandulli in Roma, corso Vittorio Emanuele II n. 349;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), 27 aprile 2018, n. 451, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Bergamo, di Stadio Atalanta S.r.l. e di Atalanta Bergamasca Calcio S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza pubblica straordinaria del giorno 7 febbraio 2024 il Cons. Giorgio Manca e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con l'appello in epigrafe, la società calcistica U.C. Albinoleffe chiede la riforma della sentenza 27 aprile 2018, n. 451, con la quale il T.a.r. per la Lombardia, sede staccata di Brescia, ha respinto il ricorso, integrato da motivi aggiunti, proposto dalla società per l'annullamento della deliberazione del Consiglio comunale di Bergamo avente per oggetto la decisione di alienare lo stadio comunale denominato "Atleti Azzurri d'Italia"; della connessa deliberazione consiliare recante la variante al piano urbanistico comunale; nonché degli atti relativi alla procedura di vendita, a partire dal bando e dal capitolato speciale; quindi il provvedimento di esclusione della società Albinoleffe da detta procedura e infine l'aggiudicazione dello stadio comunale alla società Stadio Atalanta s.r.l.

In conseguenza del rigetto del ricorso principale, la sentenza ha dichiarato improcedibile il ricorso incidentale di Stadio Atalanta s.r.l., per il sopravvenuto difetto di interesse.

2. La società calcistica Albinoleffe, rimasta soccombente, ha proposto appello reiterando i motivi del ricorso di primo grado, in chiave critica della sentenza di cui chiede la riforma.

3. Resistono in giudizio il Comune di Bergamo e le società Atalanta Bergamasca calcio s.p.a. e Stadio Atalanta s.r.l., sollevando, altresì, diverse eccezioni di inammissibilità dell'appello principale.

Quest'ultima propone anche appello incidentale condizionato con il quale reitera i motivi del ricorso incidentale di primo grado e impugna la sentenza anche nella parte in cui ha respinto la domanda di condanna della ricorrente alle spese per lite temeraria.

4. All'udienza straordinaria del 7 febbraio 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Si può prescindere dallo scrutinio delle eccezioni di rito sollevate dalle appellate, stante l'infondatezza nel merito dell'appello principale.

6. Con il primo motivo, l'appellante censura la sentenza per avere respinto il motivo con il quale è stata dedotta l'illegittimità delle clausole del bando che impongono l'esecuzione di lavori a carico dell'aggiudicatario, per la ristrutturazione dell'impianto sportivo con capienza di almeno 25.000 persone, per un importo elevato che in tesi impedirebbe la partecipazione alla gara di una società minore come l'Albinoleffe e favorisce la sola Atalanta. Erroneamente il Tar ha ritenuto che

l'Albinoleffe avrebbe potuto partecipare in raggruppamento con altri soggetti, atteso che l'unico requisito necessario per rendere economica l'operazione era la certezza di avere come utilizzatore l'Atalanta, l'unica che avrebbe potuto garantire un ritorno economico degli oneri imposti all'acquirente.

6.1. Il motivo è infondato.

6.2. Premesso che nel dettare la disciplina della procedura e il regolamento contrattuale, l'amministrazione comunale, anche in considerazione del fatto che si trattava dell'affidamento di un contratto attivo (soggetto solo ai principi generali dettati dall'art. 4 del d.lgs. n. 50 del 2016, salvo richiami espressi ad altre singole disposizioni), gode di ampia discrezionalità, sindacabile per i soli profili di manifesta irragionevolezza, contraddittorietà o violazione del principio di proporzionalità, si deve anche osservare come i rilievi critici dell'appellante non appaiono tali da compromettere tali principi.

6.3. L'amministrazione ha ampiamente indicato nella deliberazione consiliare impugnata le ragioni che hanno orientato la scelta essenzialmente basata sulla esigenza di limitare l'impegno economico per il Comune di Bergamo e di conseguire la riqualificazione sia dell'impianto che dell'area complessiva su cui insiste lo stadio. In tale prospettiva, le clausole contestate sono funzionali a questi obiettivi, imponendo all'aggiudicatario – come accennato – di accollarsi anche l'onere economico dei lavori di ristrutturazione e prevedendo dei meccanismi contrattuali di garanzia per il caso in cui l'acquirente non attuasse gli obblighi a suo carico.

6.4. Come rilevato anche dal primo giudice, le clausole non determinano una restrizione eccessiva della partecipazione alla procedura, atteso che era consentita la partecipazione in raggruppamento o mediante avvalimento. Nemmeno si può sostenere che la convenienza economica era necessariamente condizionata al fatto che lo stadio venisse utilizzato dall'Atalanta, dal momento che altre società calcistiche lombarde (delle varie leghe) potevano essere potenzialmente interessate.

7. Con il secondo motivo, l'appellante impugna la sentenza per aver ritenuto legittima la scelta del Comune di Bergamo di non applicare la normativa di cui all'art. 1, comma 304, della legge n. 147 del 2013, che ha introdotto modalità innovative per il raggiungimento dell'equilibrio economico nei lavori di nuova costruzione e/o ammodernamento degli impianti sportivi, sostanzialmente costringendo l'Albinoleffe a fare affidamento solo sulle proprie capacità economico-finanziarie, del tutto insufficienti per potere affrontare lavori di riqualificazione di uno stadio per 25.000 persone, senza avere alcuna certezza che lo stadio venisse utilizzato dall'Atalanta.

7.1. Il motivo va disatteso, sia per le medesime ragioni già esposte, ossia per essere la scelta del Comune connotata da ampia discrezionalità in relazione agli obiettivi perseguiti, sia per la considerazione che la norma invocata è nettamente antitetica rispetto a detti obiettivi, perché disciplina una speciale ipotesi di partenariato pubblico privato, che presuppone il permanere della proprietà pubblica dell'impianto, mentre la scelta del Comune di Bergamo è stata quella di dismettere la proprietà dello stadio comunale.

8. Con il terzo motivo, l'appellante critica la sentenza per non avere accolto la dedotta illegittimità della clausola del capitolato di gara (l'art. 3) sull'obbligo per l'acquirente di «consentire, nelle forme contrattuali previste dalla legge, l'utilizzo del campo da gioco a favore delle squadre calcistiche di serie A, B e Lega Pro per la disputa delle gare dei rispettivi campionati fino al termine del 30/6/2019». Detta clausola, infatti, considerata la sua esigua durata, non sarebbe stata sufficiente a garantire la possibilità della

permanenza di Albinoleffe nel calcio professionistico, con la conseguenza che - anche per poter partecipare alla Lega Pro - la società calcistica dovrebbe realizzare un proprio nuovo stadio; il che sarebbe impossibile nel termine previsto dalla clausola.

8.1. Il motivo è infondato, posto che - come esattamente obiettato dalla difesa del Comune - una clausola con un termine più ampio, e confacente alle esigenze dell'Albinoleffe, sarebbe stata un onere eccessivo per l'aggiudicatario, che acquisirebbe la proprietà, con i connessi obblighi di natura economica (di notevole entità, come si è accennato), gravata da ulteriori limiti allo sfruttamento economico dell'impianto e dell'area.

9. Col quarto motivo, la società sostiene l'erroneità della sentenza anche nella parte in cui ha respinto la censura di difetto di motivazione della deliberazione del Consiglio comunale che ha disposto il passaggio dello stadio comunale al patrimonio disponibile. Ribadisce che le motivazioni con le quali l'amministrazione comunale ha dichiarato che era venuto meno il vincolo di destinazione pubblica dell'impianto sono in realtà insussistenti o pretestuose, come si evincerebbe dal fatto che lo stadio ospiterà, anche in futuro, le gare calcistiche ed altri eventi di grande affluenza di pubblico, mantenendo quindi la sua destinazione a pubblico servizio. Non sussisterebbero, pertanto, i presupposti richiesti dalla legge per il passaggio dei beni comunali dal patrimonio indisponibile a quello disponibile.

9.1. Anche quest'ultima censura non è condivisibile, ove si tenga conto delle ampie motivazioni rese dall'amministrazione non solo con la deliberazione che ha disposto l'alienazione dell'impianto sportivo ma anche attraverso la variante urbanistica al PGT che ha condizionato l'intervento alla presentazione di un piano attuativo e ha descritto gli usi ammessi e la portata della riqualificazione dell'area (cfr. pp. 23 ss. della relazione alla variante).

9.2. Quanto alla sussistenza dei presupposti per classificare il bene nell'ambito del patrimonio disponibile del Comune, rammentato che secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione (richiamata puntualmente dal primo giudice) gli impianti sportivi di proprietà comunale appartengono al patrimonio indisponibile del Comune, ai sensi dell'art. 826 ultimo comma del c.c., se in concreto siano destinati al soddisfacimento dell'interesse pubblico allo svolgimento delle attività sportive, va anche precisato che tale concreta destinazione assume rilevanza, ai sensi del citato art. 826 cod. civ., se il bene è di proprietà del Comune.

Nel caso di specie, la decisione (ampiamente discrezionale, come si è già osservato) di procedere all'alienazione dell'impianto spezza il legame imposto dalla norma codicistica.

Per cui il fatto che l'impianto continuerà (anche in forza delle previsioni contenute nella variante al PGT, sopra richiamate) ad assolvere la funzione di soddisfacimento dell'interesse collettivo allo svolgimento di attività sportive o di intrattenimento sportivo, non è sufficiente a precludere il passaggio al patrimonio disponibile (in vista della futura alienazione). L'interesse collettivo allo sport, anche sotto il profilo costituzionale (come attualmente ricavabile anche dall'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale 23 settembre 2023, n. 1, secondo cui: «*La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme*») è una finalità perseguibile sia dal privato che dal pubblico (al quale, peraltro, come si è già veduto, rimangono poteri di conformazione degli usi dei beni immobili destinati all'attività sportiva, e di conseguente vigilanza sul loro rispetto), non essendo immaginabile (anzitutto sotto il profilo costituzionale) la possibilità di realizzare in concreto «*il*

valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva» solo attraverso una generalizzata pubblicizzazione delle strutture dedicate.

In tale prospettiva, le censure sollevate dall'appellante sono complessivamente infondate.

10. In conclusione, l'appello principale va integralmente respinto.

11. L'appello incidentale, espressamente condizionato all'accoglimento dell'appello principale, va dichiarato improcedibile per il sopravvenuto difetto di interesse alla sua decisione.

12. Fa eccezione, tuttavia, l'impugnazione (che ha natura autonoma) del capo di sentenza con cui il T.a.r. ha respinto la domanda di condanna per lite temeraria (ai sensi dell'art. 96 cod. proc. amm.). La sentenza va confermata anche sul punto, ove si consideri che il ricorso di primo grado – quantomeno con riguardo alle censure avverso la decisione di alienare lo stadio comunale e disporre il passaggio del bene al patrimonio disponibile – ha introdotto questioni serie e sicuramente non manifestamente infondate o inammissibili.

13. Per tali ragioni, si giustifica anche l'integrale compensazione tra le parti delle spese giudiziali del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Dichiara l'appello incidentale proposto da Stadio Atalanta s.r.l. in parte improcedibile e nel resto lo rigetta.

Compensa tra le parti le spese giudiziali del presente grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 7 febbraio 2024, tenuta da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Fabio Franconiero, Presidente FF

Giovanni Sabato, Consigliere

Carmelina Adesso, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere

L'ESTENSORE

Giorgio Manca

IL PRESIDENTE

Fabio Franconiero

IL SEGRETARIO