

---

Commenti

# LA GESTIONE DEGLI IMPIANTI SPORTIVI TRA AFFIDAMENTI DIRETTI E PROCEDURE COMPETITIVE

NOTE A MARGINE DEL PARERE DI AGCM DEL 5 FEBBRAIO 2025

**Alceste Santuari**

Professore associato di Diritto dell'economia nell'Università di Bologna

---

## 1. Premessa

Gli enti locali, proprietari degli impianti sportivi, possono decidere di affidarne la gestione, alternativamente, ad enti strumentali dei comuni (aziende speciali e società partecipate) ovvero a soggetti giuridici terzi attraverso procedure di gara. Qualora gli enti pubblici non intendano gestire direttamente gli impianti sportivi di loro pertinenza e competenza possono decidere di affidarne la gestione in via preferenziale agli ESD, sulla base di apposite convenzioni. Queste, anche per assicurare pari dignità e parità di trattamento tra i diversi ESD, devono contenere i criteri d'uso degli impianti, nonché i criteri generali e gli obiettivi per l'individuazione dei soggetti affidatari. Sebbene il comma in questione faccia esplicito riferimento ad una corsia preferenziale per gli ESD, che potrebbe far presupporre il ricorso a forme di aggiudicazione non contendibili, nel caso specifico in esame la procedura applicabile, per espressa previsione dell'art. 6, è quella contemplata nel Codice dei contratti pubblici. Da ciò consegue che le stazioni appaltanti devono pubblicare appositi bandi di gara attraverso cui procedere alla selezione dell'ESD affidatario, individuando le specifiche caratteristiche e requisiti che valorizzino l'azione e l'intervento di queste particolari forme organizzative.

## 2. La scelta dell'ente locale: la concessione pluriennale

Alla luce di quanto sopra descritto, agli enti locali, pertanto, è fatto divieto di ricorrere a forme di affidamento non caratterizzate da elementi di contendibilità, specie se l'affidamento risulta a favore dell'ente sportivo dilettantistico *incumbent*, segnatamente, quello che ha gestito l'impianto sportivo per un lungo periodo di tempo.

È questo il caso oggetto di uno specifico parere rilasciato dall’Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato, con il quale l’Antitrust ha contestato ad un ente locale la procedura di affidamento di un impianto sportivo comunale.<sup>1</sup> Nel caso di specie, un comune ha rappresentato di aver affidato, con determinazione dirigenziale, a seguito di selezione pubblica, ad un’associazione sportiva dilettantistica, che risultava gestore uscente dopo quindici anni di affidamento diretto, la concessione in uso dell’impianto sportivo comunale. Tra i requisiti di ammissione alla gara, il bando richiedeva l’iscrizione alla Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC), di avere la sede nel comune ed esprimeva preferenza per quelle società/associazioni che operano nel territorio comunale.<sup>2</sup> Il bando, inoltre, stabiliva: a) un importo a base d’asta di 3.000 euro/anno; b) spese di energia elettrica interamente a carico del comune; c) la durata della concessione in cinque anni prorogabili, complessivamente, fino a venti anni in caso di esecuzione di interventi di manutenzione/potenziamento dell’impianto.

In ossequio al Regolamento comunale citato, la scelta del soggetto affidatario viene effettuata valutando i “curricula presentati e attestanti l’esistenza di una stabile struttura organizzativa”, oltre alla professionalità degli operatori valutata tenendo conto: “del progetto di utilizzo dell’impianto; dell’impegno ad aderire a vari progetti sociali ed educativo/formativi proposti dal Comune; del radicamento nel territorio delle attività sportive praticate; del progetto di manutenzione straordinaria e/o migliorativa dell’impianto; delle esperienze pregresse nella gestione di impianti sportivi”. Il medesimo Regolamento prevede, inoltre, che l’affidamento dell’impianto sportivo comprende anche tutte le “attività economiche e produttive del bene”, incluse le attività economiche collaterali, quali l’esercizio di scuole di avviamento allo sport a pagamento, l’esercizio di bar e ristoro riservato ai soci o al pubblico, la vendita di articoli sportivi, a valenza turistica o prodotti tipici.

### **3. I margini di azione delle amministrazioni aggiudicatrici**

In ordine alla scelta operata dal comune, l’Autorità, richiamando in particolare la Riforma dello Sport (d. lgs. nn. 36 e 38/2021) ha evidenziato quanto segue:

1. l’uso degli impianti sportivi in esercizio da parte degli enti locali territoriali “deve essere garantito, sulla base di criteri obiettivi, a tutte le società e associazioni sportive”;
2. nel caso in cui gli enti locali intendano esternalizzare l’attività e il servizio, essi ne affidano la gestione “in via preferenziale a società e associazioni sportive dilettantistiche”, i) sulla base di convenzioni che ne stabiliscono i criteri d’uso e previa determinazione di criteri

---

<sup>1</sup> AGCM, parere Atto di Segnalazione 2064 del 5 febbraio 2025.

<sup>2</sup> Si tratta di requisiti previsti nel Regolamento comunale in materia di affidamento degli impianti sportivi comunali.

generali e obiettivi per l'individuazione dei soggetti affidatari", ii) nel rispetto del Codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 36/2023) e iii) della normativa euro-unitaria vigente.

Il richiamo al Codice dei contratti pubblici merita particolare attenzione, atteso che l'Autorità evidenzia che il medesimo è "funzionale" a favorire l'accesso al mercato degli operatori economici, "nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità".<sup>3</sup> Da ciò consegue – secondo il giudizio dell'Autorità – che non è consentito agli enti pubblici ricorrere all'affidamento diretto in caso di concessione di servizi, per il quale deve farsi ricorso a procedura pubblica ai sensi dell'art. 182 del medesimo Codice. In alternativa, gli enti pubblici possono esperire una procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara, previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici (cfr. art. 187 del Codice).<sup>4</sup>

L'Autorità, inoltre, sottolinea che deve considerarsi superata la distinzione fra impianti privi o aventi rilevanza economica e, in questo senso, richiamando la giurisprudenza amministrativa sul punto,<sup>5</sup> ha ribadito che l'affidamento degli impianti in parola risponde ad una regolamentazione autonoma, che non poggia su alcun rinvio alle disposizioni in materia di contratti di appalto. Da qui l'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere alle procedure ad evidenza pubblica previste nel d. lgs. n. 36/2023, anche per le concessioni c.d. "sotto soglia", potendo rilevare gli aspetti associativi e sportivi locali in sede di criteri e di attribuzione del punteggio da valutare con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Alla luce del contesto giuridico sopra brevemente sintetizzato, l'AGCM riconosce che il comune ha in effetti esperito una procedura che, in termini generali, consente un confronto competitivo. Tuttavia, essa risulta caratterizzata da criteri di selezione ritenuti "eccessivamente e indebitamente restrittivi",<sup>6</sup> anche rispetto alle previsioni contenute nel Regolamento approvato dall'ente locale, che finiscono per restringere la platea dei soggetti potenzialmente interessati alla gestione dell'impianto sportivo comunale.<sup>7</sup> Da ciò consegue che la consapevolezza di non dover

<sup>3</sup> Cfr. art. 3, d. lgs. n. 36/2023.

<sup>4</sup> A sostegno dell'illegittimità degli affidamenti diretti, l'Autorità richiama i pareri del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 2409 e n. 2441 del 17 aprile 2024.

<sup>5</sup> TAR Emilia-Romagna, Sezione Parma, n. 155/2024.

<sup>6</sup> Sul punto, l'Autorità ha inteso ribadire che "[r]equisiti di selezione su base territoriale risultano indebitamente discriminatori e sono espressamente vietati dagli articoli 3, 41, 117, comma 2, lettera e), e 120 della Costituzione, dagli articoli 56 e 49 del TFUE in materia di libertà di circolazione e stabilimento, nonché dalle norme di liberalizzazione intervenute proprio per sancire e tutelare la libertà di iniziativa economica, riconducibili agli articoli 10 e 12 del D.lgs. n. 59/2010, che recepisce la c.d. Direttiva Servizi, e all'articolo 34 del D.L. n. 201/2011 (c.d. Decreto Salva Italia), in forza del quale "ogni misura adottata dai pubblici poteri e idonea a incidere sul libero gioco della concorrenza è giustificata solo ove si dimostri che la stessa è necessaria e adeguata rispetto alla finalità di interesse pubblico perseguita, nel senso che tale finalità non può trovare realizzazione attraverso misure alternative meno invasive [4]."

<sup>7</sup> In questo senso, l'Autorità ha sottolineato che "[i]l doppio requisito (di operatività e sede) su base territoriale risulta idoneo a limitare indebitamente il numero dei potenziali partecipanti, rendendo così vano il ricorso a una procedura competitiva. In effetti, nonostante la presenza di altre associazioni sportive operanti anche in territori limitrofi, è peculiare che la gara abbia ricevuto soltanto l'offerta dell'affidatario."

fronteggiare un effettivo confronto competitivo ha permesso all'unico partecipante di aggiudicarsi l'affidamento con un'offerta pari alla base d'asta, di importo estremamente contenuto.<sup>8</sup> A ciò si aggiunga l'indebito vantaggio ricevuto dall'affidatario in ragione del peculiare regime economico previsto: questi, ai sensi del Regolamento, trattiene tutti gli introiti per l'uso dell'impianto e dell'eventuale esercizio di attività collaterali, mentre non sostiene, in virtù del bando, le voci di costo più rilevanti, ovvero quelle per energia elettrica, che restano a carico del Comune.

#### 4. Riflessioni conclusive

Il caso oggetto di queste brevi note richiama la possibilità per gli enti pubblici di ricorrere a procedure che siano in grado di riconoscere l'apporto degli enti sportivi dilettantistici, in specie al fine di valorizzarne la dimensione di promotori e facilitatori di interventi e azioni di inclusione sociale e territoriale. Tuttavia, le medesime procedure non possono sfuggire allo stress test del confronto competitivo, soprattutto in casi, come quello in esame, in cui l'affidatario ha già in essere un rapporto giuridico di lunga data con l'ente concedente.<sup>9</sup>

Da quanto sopra discende la necessità per le amministrazioni aggiudicatrici di valutare con attenzione gli obiettivi, gli impatti di medio-lungo periodo, nonché, conseguentemente, le procedure ritenute maggiormente adatte per ingaggiare gli enti sportivi dilettantistici, in particolare ricorrendo a "combinare" le previsioni contenute nel d. lgs. n. 38/2021 e quelle di cui al Codice dei contratti pubblici.

---

<sup>8</sup> Il parere dell'Autorità segnala che un'"autentica" procedura competitiva è viepiù raccomandabile in quanto il bando non escludeva che l'affidamento della gestione dello stadio potesse comprendere anche attività commerciali collaterali, quali scuola calcio, bar/ristoro ecc., che potrebbero essere svolte a condizioni migliori anche da soggetti diversi dall'affidatario dell'impianto.

<sup>9</sup> Su questo specifico profilo, l'Autorità ha evidenziato che la durata risulta eccessivamente e ingiustificatamente lunga, e quindi non proporzionata, in violazione dell'articolo 178 del D.lgs. n. 36/2023 e dell'articolo 19 del D.lgs. n. 201/2022.