

GESTIONE DEGLI IMPIANTI SPORTIVI TRA CONCESSIONI E ART. 119 TUEL

Commento alla sentenza del Tar Lombardia, Brescia, 13 giugno 2025, n. 520.

Alceste Santuari

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

Abstract

La gestione degli impianti sportivi comunali è sottoposta al regime giuridico del contratto di concessione e non a quello dell'art. 119 TUEL. Quando gli enti locali, proprietari degli impianti sportivi, decidono di affidarne la gestione a soggetti terzi, non possono fare ricorso alla previsione contenuta nell'art. 119, TUEL, bensì alle disposizioni del Codice dei contratti pubblici in materia di concessioni.

Keywords: Concessioni, Impianti, ASD

1. La delibera del Comune

Un'associazione sportiva dilettantistica (A.S.D.), che da tempo collaborava con il Comune nella gestione di due palestre e di una parte dell'immobile, tutti beni di proprietà comunale, ha presentato ricorso contro la delibera dell'amministrazione comunale di selezionare tramite pubblico avviso un'associazione sportiva con la quale stipulare un accordo di collaborazione ai sensi dell'art. 119 d.lgs. 267/2000 al fine sia di promuovere la pratica dell'attività sportiva, in particolare del calcio, sia di affidare a tale associazione la gestione di un centro sportivo, nonché di un immobile adibito a sede dell'associazione sportiva, beni non rientranti tra quelli oggetto della convenzione in essere con l'Associazione ricorrente.

La delibera inoltre, richiamato l'art. 6 d.lgs. 38/2021 in materia di impianti sportivi, che impone ai comuni di predeterminare “criteri generali e obiettivi per l'individuazione dei soggetti affidatari” della gestione di impianti sportivi, ha definito due criteri generali e obiettivi per l'individuazione dei soggetti affidatari: la “professionalità e consistenza societaria dei soggetti interessati” e la “capacità di valorizzare le potenzialità delle strutture sportive a favore della collettività attuando nel contempo una gestione ottimale dell'impianto in un'ottica di efficienza, economicità, congruo e pieno utilizzo”. La delibera ha altresì approvato lo schema di accordo di collaborazione da sottoscrivere con l'associazione sportiva selezionata, dal quale tra l'altro si evince che la durata prevista della convenzione è di cinque anni.

La Giunta comunale:

1. ha ritenuto valide entrambe le proposte pervenute;

2. ha ritenuto di essere competente a selezionare l'offerente, "poiché l'accordo di cui trattasi è lo strumento tipico per attuare la valorizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale, prevista dall'articolo 3, comma 5, del d. lgs 267/2000, a mente del quale i comuni svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dall'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali, nonché dall'articolo 118, comma 4, della Costituzione";
3. ha deliberato di stipulare l'accordo di collaborazione con l'A.S.D. per una duplice ragione: "la proposta della ASD in parola, è volta alla diffusione della pratica sportiva del calcio in coerenza con la natura dell'impianto sportivo oggetto della manifestazione di interesse e permette anche di interloquire con una ulteriore realtà aggregativa del territorio", posto che con la Polisportiva sussisteva già una convenzione per la gestione di alcuni impianti; a quest'ultimo proposito, la delibera ha ritenuto che "ad orientare la scelta deve essere anche l'attenzione alla finalità stessa dell'accordo di collaborazione che è quella anche del maggior coinvolgimento delle realtà locali.

2. La decisione del TAR

I giudici amministrativi, fin da subito, evidenziano che la delibera di giunta richiama, quali fondamenti normativi dell'accordo, per il primo oggetto, cioè la collaborazione al fine di promuovere la pratica dell'attività sportiva, l'art. 119 TUEL, e per il secondo oggetto, cioè la gestione degli impianti sportivi, l'art. 6 d.lgs. 38/2021 (sulle due disposizioni si tornerà infra). La sezione, pertanto, sebbene individui nella convenzione una "duplicità di oggetto", ha ritenuto che essa "ha ad oggetto unicamente la gestione degli impianti sportivi, e che la promozione dell'attività sportiva costituisce semplicemente il fine al quale la gestione degli impianti deve tendere; nessuna disposizione della convenzione, infatti, disciplina la collaborazione tra Comune e associazione per lo svolgimento di attività di promozione sportiva diverse e prescindenti dalla gestione degli impianti sportivi, sicché una tale collaborazione, sebbene astrattamente prefigurata nell'art. 1, resta in concreto del tutto indeterminata nei contenuti, nei modi e nei reciproci obblighi delle parti."

In altri termini, si potrebbe inferire che il modo in cui il Comune e l'associazione collaborano per la promozione dell'attività sportiva, in forza della convenzione, è che il Comune mette a disposizione gli impianti, e l'associazione li gestisce allo scopo di promuovere l'attività sportiva.

Ed è proprio l'oggetto specifico rinvenibile nella delibera che ha approvato l'avviso pubblico (che recava "Accordo di collaborazione per la gestione dell'impianto sportivo "Centro Sportivo..." di proprietà del Comune") a far ritenere al Tar che la procedura amministrativa non possa essere quella prevista dall'art. 119 TUEL, ma la convenzione disciplinata dall'art. 6 d.lgs. 38/2021.

3. Considerazioni in ordine alla decisione dei giudici amministrativi

Infatti, i giudici amministrativi lombardi evidenziano che l'art. 119 TUEL costituisce espressione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, comma 4, Cost. e che, in questa prospettiva, disciplina la possibile stipula di contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione, nonché convenzioni con soggetti pubblici o

privati diretti a fornire consulenze o servizi aggiuntivi. E l'accordo di collaborazione non è applicabile nemmeno ricorrendo alla previsione di non esclusività dell'utilizzo dell'impianto, come è stato indicato nella convenzione.

Per contro, la Riforma dello Sport prevede 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.

Qualora 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 stabiliscono i criteri d'uso e previa determinazione di criteri generali e obiettivi per l'individuazione dei soggetti affidatari. Gli affidamenti in oggetto sono disposti nel rispetto delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, e della normativa euro-unitaria vigente. E ciò anche per la circostanza che all'associazione – come evidenziato correttamente dai giudici amministrativi – viene “attribuita una posizione di vantaggio, rispetto alla gestione di una risorsa limitata, che alle altre associazioni sportive non spetta. Questo consente di confermare la conclusione che, tra il Comune e l'associazione sportiva firmataria della convenzione, non si instaura una mera collaborazione, ma viene attribuita all'associazione una posizione di vantaggio nella gestione degli impianti sportivi in questione.” La gestione non esclusiva degli impianti sportivi da parte dell'associazione non può escludere l'applicazione dell'art. 6, commi 2-3, d.lgs. 38/2021.

Al riguardo, preme sottolineare che la ratio delle disposizioni contenute nel decreto legislativo testé richiamato consiste nell'esigenza di soddisfare i principi generali di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento, che sono espressione sia di regole europee, sia di principi costituzionali quali quello di tutela dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) e di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.). Ne discende che quei principi generali di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento non possono essere messi fuori gioco per il solo fatto che la gestione degli impianti sportivi, assicurata all'associazione selezionata, abbia carattere non pienamente esclusivo.

4. Brevi considerazioni finali

La sentenza *de qua* sollecita alcune brevi considerazioni. In primo luogo, gli enti locali, in specie alla luce delle previsioni contenute nella Riforma dello Sport, hanno oggi a disposizione nuove formule giuridiche attraverso cui affidare la gestione degli impianti sportivi, che possono invero valorizzare l'apporto originale degli enti sportivi dilettantistici. In secondo luogo, gli enti locali sono invitati ad identificare con precisione l'oggetto della relazione giuridica da avviare con i medesimi enti: si tratta, pertanto, di valutare se il rapporto giuridico attiene alla gestione dell'impianto sportivo ovvero ad altra attività. In terzo luogo, gli enti sportivi dilettantistici, ancorché definiti, in linea generale, dall'assenza di una causa lucrativa, possono considerarsi alla stregua di operatori economici che, come tali, possono prendere parte a procedere competitive. Queste ultime, tuttavia, in una logica di riserva – coerente sia con il diritto eurounitario sia con le disposizioni del Codice dei contratti pubblici – possono prevedere talune deroghe alla competizione aperta in ragione delle finalità e delle caratteristiche degli operatori economici.