

Autore: Avv. Edoardo Mete

Titolo:

La gestione degli impianti sportivi comunali tra regole della concorrenza e affidamenti diretti: le recenti indicazioni di AGCM e ANAC

1. Premessa.

La gestione degli stadi e degli impianti sportivi comunali è tornata al centro del dibattito giuridico grazie a due recenti interventi dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) e dell’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), che hanno offerto importanti chiarimenti sulla qualificazione giuridica di tali affidamenti e sui limiti entro cui gli enti locali possono derogare alle regole poste a presidio delle procedure ad evidenza pubblica.

Il quadro che emerge impone una riflessione sistematica su tre profili relativi alla gestione degli impianti sportivi:

- il corretto inquadramento giuridico;
- gli obblighi di ricognizione periodica gravanti sugli enti locali;
- le condizioni di legittimità del ricorso alla finanza di progetto e dell'affidamento diretto.

2. La qualificazione della gestione degli stadi comunali come concessione di servizi: la posizione dell'AGCM.

Con una recente segnalazione, l'AGCM ha effettuato una ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con particolare riguardo agli impianti sportivi comunali.

Nell’ambito di tale intervento, l’Autorità ha in particolare rilevato una tendenza diffusa e problematica da parte degli enti locali, colpevoli di sottrarre la gestione degli stadi all’ambito applicativo della disciplina sui servizi pubblici locali.

Assai di frequente, infatti, accade che tale gestione venga qualificata come mera concessione in uso di bene patrimoniale e non come affidamento di un servizio pubblico locale di rilevanza economica.

Le implicazioni di tale scelta, a ben vedere, non sono di poco conto.

Come rileva l’Autorità, tutte le volte in cui la gestione di uno stadio viene ricondotta alla concessione di un bene pubblico, essa viene sottratta alle regole della concorrenza e della trasparenza che governano le concessioni di servizi, con evidenti ricadute in termini di tutela del mercato e dell’interesse pubblico.

Nella segnalazione in questione, in linea con il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, l'AGCM ha dunque chiarito che la gestione degli stadi comunali non può essere ridotta alla mera messa a disposizione di un bene.

In particolare, nella gestione di impianti sportivi comunali, ciò che viene affidato al concessionario non è soltanto la disponibilità materiale dell’impianto, ma un complesso di ulteriori attività organizzative, gestionali ed economiche rivolte alla collettività (dalla ristorazione al merchandising, dall’hospitality

all'organizzazione di eventi). Tali attività, per la loro natura e rilevanza economica, integrano a tutti gli effetti una concessione di servizi.

In ragione della "*centralità del momento della gestione*", la qualificazione della gestione di impianti sportivi comunali come concessione di servizi appare, dunque, non solo corretta ma doverosa.

Tale conclusione trova ulteriore fondamento nella definizione stessa di servizio pubblico locale a rilevanza economica, che – come noto - si fonda su due elementi essenziali: la suscettibilità di erogazione dietro corrispettivo e la potenziale remuneratività dell'attività.

Entrambi i requisiti risultano, di norma, pienamente integrati nella gestione di un impianto sportivo comunale.

3. L'obbligo di ricognizione periodica ex art. 30 d.lgs. n. 201/2022 e le sue implicazioni per la governance degli impianti sportivi.

La riconduzione della gestione degli impianti sportivi all'ambito dei servizi pubblici locali di rilevanza economica non è priva di conseguenze sul piano degli obblighi di legge gravanti sugli enti locali ai sensi del d.lgs. n. 201/2022.

Al riguardo, l'art. 30 del d.lgs. n. 201/2022, recante "*Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali*", impone ai Comuni e agli enti competenti di effettuare una ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori.

Tramite tale ricognizione, per ciascun servizio affidato, ne deve essere individuato il concreto andamento sotto il profilo economico, dell'efficienza e della qualità delle prestazioni erogate.

Ciò nondimeno, l'AGCM ha rilevato che, quale conseguenza dell'erronea qualificazione dell'affidamento come concessione di bene pubblico, quasi nessun Comune ha sino ad oggi incluso la gestione dello stadio all'interno di tale ricognizione.

A tale ultimo riguardo, pertanto, l'Autorità ha censurato tale omissione, evidenziando che la ricognizione periodica, lungi dall'assolvere una mera funzione descrittiva o ricognitiva, costituisce un fondamentale strumento di *governance*. La sua omissione, in particolare, priva l'ente locale di una visione consapevole dell'impatto finanziario e sociale della gestione affidata, rendendo impossibile verificare l'adeguatezza delle soluzioni adottate e la conformità della gestione agli obiettivi di interesse pubblico.

4. La gestione degli spazi commerciali: separazione funzionale e principi concorrenziali.

Un ulteriore profilo di interesse della segnalazione effettuata dall'AGCM riguarda la gestione degli spazi commerciali accessori agli impianti sportivi (bar, ristorazione, merchandising, spazi eventi), tradizionalmente ricondotta nell'ambito dell'affidamento principale e rimessa, di fatto, alla discrezionalità del concessionario.

In linea con i principi concorrenziali, l'Autorità ha suggerito una separazione funzionale tra la gestione dell'impianto e lo sfruttamento delle attività commerciali connesse.

In particolare, è stata segnalata l'opportunità di introdurre, nell'ambito dei contratti di affidamento, clausole che prevedano procedure competitive anche per i sub-affidamenti relativi ai servizi accessori.

Sul piano operativo, l'ente locale potrebbe strutturare l'operazione mediante una gara principale per l'affidamento della gestione complessiva dell'impianto, affiancata da gare derivate o da apposite clausole di sub-affidamento competitivo per i singoli servizi commerciali. Tale soluzione consentirebbe di aprire il mercato a operatori specializzati, evitando che il concessionario principale operi in posizione di monopolio sui servizi accessori, preservando al contempo l'unitarietà della funzione sportiva e sociale dell'impianto.

5. Project financing e affidamento diretto nella prospettiva dell'AGCM e dell'ANAC.

Particolare attenzione merita, infine, il ricorso alla finanza di progetto per la riqualificazione e la gestione degli stadi comunali, nonché la possibilità di procedere alla loro gestione mediante affidamento diretto.

L'AGCM ha rilevato come il *project financing*, specie se accompagnato da rilevanti vantaggi procedurali, rischi di trasformarsi da strumento di partenariato pubblico-privato a meccanismo di sostanziale chiusura del mercato.

Da qui l'invito dell'Autorità a circoscriverne l'impiego ai soli casi in cui l'interesse pubblico non sia perseguibile tramite strumenti meno restrittivi della concorrenza.

Ciò posto, l'invito dell'AGCM, a ben vedere, si inserisce nel solco già tracciato dall'ANAC con il parere dell'8 ottobre 2025, con cui l'Autorità Nazionale Anticorruzione si è pronunciata sull'applicazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 38/2021.

Tale disposizione, come noto, consente all'ente locale di affidare direttamente, a titolo gratuito, la gestione di un impianto sportivo ad associazioni o società sportive senza fini di lucro. Il tutto, a fronte della presentazione di un progetto di rigenerazione o ammodernamento dell'impianto accompagnato da un piano di fattibilità economico-finanziaria.

Al riguardo, l'ANAC ha chiarito che, sebbene la norma lasci agli enti locali un certo margine di manovra, gli affidamenti in questione ricadono nell'ambito applicativo del d.lgs. n. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici), che impone procedure competitive per l'affidamento di servizi di rilevanza economica.

Il tutto, con la conseguenza che deve ritenersi che l'art. 5 configuri una deroga di stretta interpretazione, la cui applicazione deve essere motivata, tracciabile e pubblica, al fine di evitare derive discrezionali o situazioni di favoritismo.

Sulla scorta di ciò, infine, l'ANAC ha individuato i cinque presupposti in presenza dei quali l'affidamento diretto può ritenersi legittimo:

- unicità della proposta, che coincide con la presentazione di un solo progetto da parte di una associazione o società sportiva senza fini di lucro;
- oggetto dell'intervento, nella misura in cui il progetto riguarda un impianto non già pienamente funzionale, ma da rigenerare o ammodernare;
- finalità di aggregazione e inclusione sociale e giovanile;
- valore economico sotto le soglie di rilevanza comunitaria;
- motivazione dell'interesse pubblico e trasparenza sul proprio sito istituzionale.

Al di fuori di tali presupposti, trova applicazione l'art. 6 del d.lgs. n. 38/2021 e, per l'effetto, le ordinarie procedure previste dal Codice dei contratti pubblici.

6. Considerazioni conclusive

Gli interventi di AGCM e ANAC delineano un quadro regolatorio sempre più definito attorno alla gestione degli impianti sportivi comunali, che impone agli enti locali un cambio di approccio sostanziale.

La qualificazione della gestione degli stadi come concessione di servizi pubblici locali di rilevanza economica non è più una questione opinabile, ma una conclusione giuridicamente necessaria, con tutto ciò che ne consegue in termini di obbligo di ricognizione periodica, applicazione delle regole concorrenziali e motivazione rafforzata per eventuali deroghe.

Il messaggio delle Autorità è chiaro: la discrezionalità degli enti locali nella gestione del patrimonio sportivo trova un limite invalicabile nei principi di concorrenza e trasparenza che governano l'azione amministrativa.