

LA GESTIONE DEGLI IMPIANTI SPORTIVI TRA PROCEDURE COMPETITIVE E AMMINISTRAZIONE CONDIVISA

COMMENTO AL PARERE DI ANAC, FUNZ. CONS. 33/2025 DELL'8
OTTOBRE 2025

Alceste Santuari

Professore Associato di Diritto dell'economia nell'Università di Bologna – Direttore scientifico del Corso di formazione su “Gestione degli impianti sportivi e rapporti con gli Enti sportivi dilettantistici”

Abstract

Con il parere dell'8 ottobre 2025, l'Autorità Nazionale Anticorruzione è intervenuta sull'applicazione dell'art. 5 del d. lgs. n. 38/2021, evidenziando che si tratta, seppure con qualche “margine di manovra” per gli enti locali, di affidamenti ex d. lgs. n.36/2023.

Parole chiave: gestione degli impianti sportivi, ESD, procedure competitive, Codice dei contratti pubblici.

Abstract

The Italian National Anticorruption Authority has released a recommendation, which deals with the different legal procedure whereby to entrust nonprofit organisations carrying out sport activities with the management of sports centres.

Keywords: sports centres management; non-profit organisations; public procurement.

1. Gli Enti Dilettantistici Sportivi: qualificazione giuridica e coinvolgimento attivo

Lo sport dilettantistico è stato oggetto di numerosi provvedimenti normativi che, nel corso dei decenni, hanno contribuito a rendere la relativa disciplina giuridica frastagliata e confusa, provocando una conseguente incertezza in ordine alle regole applicabili, in specie di natura fiscale. Il d. lgs. 28 febbraio 2021, n. 36 si propone quale provvedimento normativo in grado di superare le incertezze interpretative del passato, per offrire agli operatori un framework giuridico sulla base del quale individuare con chiarezza gli elementi distintivi delle associazioni e delle società sportive dilettantistiche, incluse le società cooperative. Le diverse forme giuridiche attraverso cui è organizzato e gestito lo sport dilettantistico devono prevedere una causa non lucrativa e devono essere orientate al perseguimento di una finalità sportiva. Questi due aspetti devono trovare un'espressa e chiara declinazione negli atti costitutivi e negli statuti

degli ESD, i quali devono altresì obbligatoriamente disporre in merito all'esercizio in via stabile e principale dell'organizzazione e gestione di attività sportive dilettantistiche, alla previsione di un ordinamento interno improntato alla democraticità ed effettività del rapporto associativo, all'obbligo di redazione e approvazione di rendiconti economico-finanziari, alle disposizioni circa lo scioglimento del sodalizio e alla conseguente devoluzione del patrimonio ai fini sportivi.

I "tratti distintivi" individuati nel d. lgs. n. 36/2021 per identificare gli ESD consentono di comprendere le "affinità elettive" che intercorrono tra gli stessi e gli ETS di cui al Codice del Terzo settore (d. lgs. n. 117/2017). In quest'ottica, il d. lgs. n. 36/2021 prevede che gli ESD, qualora ne ricorrano i presupposti giuridico-formali, possono assumere la qualifica di enti del terzo settore (ETS) ai sensi del Codice del Terzo settore (d. lgs. n. 117/2017) e di impresa sociale ai sensi del d. lgs. n. 112/2017. L'ESD, costituito sotto forma di associazione, che intenda acquisire la qualificazione giuridica di ETS, deve decidere in quale sezione del Runts iscriversi, atteso che quest'ultimo prevede sia la tipologia specifica delle Associazioni di promozione sociale (APS) sia quella più generale degli "altri enti del Terzo settore", in cui risultano iscritti tutti gli ETS che non appartengono a nessuna delle categorie individuate dal Registro in parola. Indipendentemente dalla sezione, dall'iscrizione nel Runts consegue un rafforzamento degli elementi caratterizzanti la forma giuridica prescelta, poiché, accanto alla non lucratività e allo svolgimento dell'attività sportiva dilettantistica quale attività di interesse generale da svolgersi in via esclusiva o principale, il Codice del Terzo settore stabilisce in capo agli ETS una serie di adempimenti ed obblighi, in specie finalizzati a potenziarne la trasparenza, l'accountability e la responsabilità. Come sopra ricordato, gli ESD possono decidere di iscriversi nella sezione del Runts dedicata alle Associazioni di promozione sociale (APS): considerando alcune delle caratteristiche degli ESD, le APS si configurano naturaliter quale tipologia giuridica da adottare per lo svolgimento delle attività sportive dilettantistiche. In entrambe le forme organizzative, infatti, si registra la presenza di volontari e le attività sono principalmente rivolte ai propri associati, "vocazione" tipica delle APS, che le distingue da altre forme giuridiche di ETS. Le APS svolgono attività di interesse generale a favore dei propri associati (in forma esclusiva o meno), i loro familiari o a terzi e si avvalgono prevalentemente dell'attività volontaria dei propri associati o delle persone aderenti ai propri enti associati. Per lo svolgimento delle proprie attività, le APS possono impiegare, potendoli retribuire, anche i propri associati.

La Riforma del Terzo settore e la recente Riforma dello Sport rappresentano, nella loro azione coordinata e integrata, due provvedimenti normativi in grado di valorizzare il ruolo attivo e propositivo degli ESD. Nel contesto sociale ed economico attuale, gli ESD costituiscono organizzazioni complesse, cui l'ordinamento giuridico affida il perseguimento di finalità di interesse generale, riconoscendone pertanto una funzione pubblica. Questa funzione legittima e giustifica le specifiche previsioni normative che informano i rapporti tra ESD e pubblica amministrazione, nell'ottica di stabilire una "corsia preferenziale" per i medesimi che, tuttavia, in ragione dello specifico obiettivo, troverà una propria espressione nell'ambito delle forme maggiormente invalse dei contratti di appalto e di concessione, anche nella loro declinazione innovativa rappresentata dal project financing, ovvero negli istituti giuridici cooperativi disciplinati dal Codice del Terzo settore. Sebbene le procedure ad evidenza pubblica e i rapporti collaborativi indichino modalità alternative, essi sono funzionali al perseguimento

delle finalità di interesse generale che gli ESD sono chiamati a realizzare. Gli interventi, i servizi e le attività oggetto dell'azione degli ESD sono spesso – come ricordato – complessi e implicano responsabilità affatto marginali. In questa prospettiva, degna di nota è la previsione contenuta nel d. lgs. n. 38/2021 in ordine alla possibilità per gli ESD di presentare progetti di fattibilità in rete tra i medesimi enti, anche al fine di rafforzare e supportare la loro capacità realizzatrice.

2. L'affidamento della gestione degli impianti sportivi: le opzioni per gli enti locali

Gli enti locali, alla luce delle previsioni contenute nella Riforma dello Sport, hanno a disposizione diverse formule giuridiche attraverso cui affidare la gestione degli impianti sportivi, che possono invero valorizzare l'apporto originale degli enti sportivi dilettantistici.¹ In quest'ottica, gli enti locali sono invitati ad identificare con precisione l'oggetto della relazione giuridica da avviare con i medesimi enti, in particolare valutando se quest'ultima deve o può essere collocata nel novero delle procedure previste dal d. lgs. n. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici). Ne consegue che 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 procedure 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 perseguite dall'attività sportiva.²

3. Il quesito sottoposto all'ANAC

Un'amministrazione comunale ha sottoposto all'Autorità un quesito in ordine all'art. 5, d. lgs. n. 38/2021, che prevede la possibilità per gli enti locali di affidare la gestione degli impianti sportivi direttamente agli ESD. Nello specifico, il comune evidenzia che la specifica procedura prevista dall'art. 5 sarebbe in contrasto con quanto disciplinato dal Codice dei contratti pubblici, che conferma la necessità per gli enti pubblici di ricorrere a procedure di natura competitiva.

4. Il (complesso) quadro normativo di riferimento

Il comune ha richiamato il quadro normativo, evidenziando che:

- a) l'art. 5, d. lgs. n. 38/2021 dispone in merito all'affidamento diretto della gestione degli impianti sportivi a favore di associazioni e società sportive;
- b) gli artt. 14 e 15, d. lgs. n. 201/2022 (riforma dei servizi pubblici) prevedono che i servizi pubblici a rilevanza economica debbano essere affidati sperando procedure competitive ad evidenza pubblica, preferendo, laddove possibile, il ricorso alle concessioni rispetto agli appalti;

¹ Sul punto, si v. C. Bottari, A. Santuari (a cura di), *Le associazioni sportive dilettantistiche: riforma e profili gestionali*, BUP, Bologna, 2022 e D. Palazzo, *Enti del Terzo settore, attività sportiva dilettantistica e amministrazione condivisa*, in L. Zambelli, A. Francini (a cura di), *Diritti, gestione e sostenibilità dell'impiantistica sportiva*, BUP, Bologna 2025, pp. 38 ss.

² In argomento, sia permesso il rinvio a A. Santuari, *Gli enti sportivi dilettantistici (ESD) alla luce del Codice del Terzo settore e della riforma dello sport*, in C. Bottari, A. Santuari (a cura di), *Le associazioni sportive dilettantistiche (ASD): riforme e profili gestionali*, BUP, Bologna, 2022, Parte I, capitolo 2, pp. 11-21. Si veda anche R. Stupazzini, *La gestione degli impianti sportivi: vincoli e possibilità*, in www.labsus.org, 5 giugno 2025.

c) il Codice dei Contratti pubblici, sia con riferimento alle concessioni sia avuto riguardo alla finanza di progetto, stabilisce l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di utilizzare procedure ad evidenza pubblica di natura competitiva.

5. Il parere di ANAC

L'Autorità Anticorruzione, in primis, richiama l'oggetto del d. lgs. n. 38/2021, che – come è noto – detta norme in materia di costruzione, ristrutturazione, gestione e sicurezza degli impianti sportivi, compresi quelli scolastici. Nell'ambito del decreto in parola, gli artt. 4 e seguenti dispongono in ordine alle modalità attraverso le quali gli enti pubblici competenti possono realizzare la gestione degli impianti sportivi, in particolare coinvolgendo gli enti sportivi dilettantistici. L'art. 4 prevede che gli operatori economici interessati, anche attraverso specifici atti d'intesa con gli ESD utilizzatori degli impianti, possano presentare un documento di fattibilità delle alternative progettuali, corredato di un piano economico-finanziario e degli ulteriori documenti indicati dalla norma. L'art. 5 stabilisce che gli ESD possono presentare all'ente locale, sul cui territorio insiste l'impianto da rigenerare, riqualificare o ammodernare, un progetto preliminare accompagnato da un piano di fattibilità economica finanziaria per la rigenerazione, riqualificazione e l'ammodernamento e per la successiva gestione con la previsione di un utilizzo teso a favorire l'aggregazione e l'inclusione sociale e giovanile. Qualora l'ente locale riconosca l'interesse pubblico del progetto, può affidare direttamente all'ESD proponente la gestione gratuita dell'impianto, per una durata proporzionalmente corrispondente al valore dell'intervento e comunque non inferiore a cinque anni. L'Autorità, inoltre, segnala che l'art. 6 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." Nei casi in cui 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. Anche in questo caso, gli affidamenti devono essere disposti nel rispetto delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici e della normativa euro-unitaria vigente. Alla luce del quadro normativo sopra richiamato, l'ANAC evidenzia che gli affidamenti degli impianti sportivi debba realizzarsi in forza dei principi di trasparenza, concorrenza e par condicio tra operatori economici. Sebbene l'Autorità riconosca che il tenore letterale della disposizione contenuta nell'art. 5, d. lgs. n. 38/2021 non risulti del tutto chiara, essa non riconosce alla medesima norma un contenuto derogatorio rispetto al complesso delle norme del Codice dei contratti pubblici, che, peraltro all'art. 227 non indica che l'art. 5 contenga una deroga alle procedure ordinarie. Da ciò consegue che – secondo il giudizio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione – gli enti locali possano affidare la gestione degli impianti sportivi direttamente agli ESD quando ricorrano le seguenti condizioni: a) vi sia un solo ESD che presenta il progetto;³ b) che il progetto sia finalizzato a promuovere l'aggregazione e

³ Sul punto, Tar Lombardia, sez. IV, 9 dicembre 2024, n. 3519, che ha ribadito come, ai sensi dell'art. 6, comma 3, del d. lgs. n. 38 del 2021, che "gli affidamenti di cui al comma 2 [ovvero nei casi in cui l'ente pubblico territoriale non intenda gestire direttamente gli impianti sportivi] 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

l'inclusione sociale e giovanile; che il valore dell'affidamento sia inferiore alla soglia comunitaria individuata dall'art. 14 del d. lgs. n. 36/2023.

In questo contesto, ancorché l'art. 5 debba essere interpretato alla luce delle disposizioni che contemplano il rispetto dei principi concorrenziali, l'Autorità riconosce tuttavia che gli enti locali debbano motivare adeguatamente la scelta di ricorrere allo specifico affidamento contemplato nell'articolo in argomento.

6. La gratuità dell'affidamento previsto dall'art. 5, d. lgs. n. 38/2021

L'affidamento degli impianti sportivi di cui all'art. 5 contempla pur sempre il riconoscimento della rilevanza potenzialmente economica della gestione, atteso che gli ESD sono chiamati a presentare un piano di fattibilità e un piano economico finanziario, quali presupposto della sostenibilità del progetto proposto e, quindi, di una possibile redditività del medesimo.

Tuttavia, l'art. 5 in parola prevede la "gestione gratuita" a favore degli ESD che presentino una proposta progettuale per la gestione dell'impianto individuato. Al riguardo, l'ANAC non considera la gratuità alla stregua di un'assenza di contenuto o valore economico della gestione, quanto piuttosto tende ad escludere che per la gestione dell'impianto sia prevista la corresponsione di un canone periodico, associato all'utilizzo dell'impianto sportivo, in quanto bene rientrante nel patrimonio indisponibile dell'ente locale. Nondimeno, a giudizio dell'Autorità, la concessione che si realizza nell'affidamento dell'impianto a favore degli ESD proponenti deve considerarsi onerosa, condizione che la medesima Autorità giustifica evidenziando che la gestione degli impianti sportivi rientra tra i servizi alla persona di cui all'Allegato XIV della Direttiva 2024/14/UE, cui l'art. 127 del Codice rinvia.

7. Brevi considerazioni finali

Il parere in oggetto è di estremo interesse per lo studioso e l'interprete poiché esso fornisce alcune indicazioni applicative nell'ambito dell'affidamento della gestione degli impianti sportivi, che interessano da vicino gli operatori economici non lucrativi. Non solo, infatti, in specie alla luce della normativa e giurisprudenza eurounitaria, gli ESD possono qualificarsi quali operatori economici e, pertanto, prendere parte a procedure ad evidenza pubblica di natura competitiva. In questa cornice di riferimento, agli stessi può essere riconosciuta una corsia preferenziale, nei casi in cui le loro proposte progettuali riguardano una specifica finalità, segnatamente, quella di favorire l'integrazione e l'inclusione sociale giovanile. E' questa finalità, prescritta nella parte finale dell'art. 5, d. lgs. n. 38/2021, che può legittimare la decisione degli enti locali di ricorrere all'affidamento diretto. Si ritiene che proprio la peculiare finalità sociale perseguita dagli ESD che presentano le loro proposte di riqualificazione, ammodernamento e rigenerazione degli impianti sportivi potrebbe giustificare il ricorso alle formule di amministrazione condivisa previste dal primo periodo dell'art. 6 del Codice dei contratti pubblici.⁴ Quest'ultimo, infatti, rappresenta una deroga ai rapporti sinallagmatici che

vigente". In tema, tra gli altri, F. Laus, *Impianti sportivi e contratti pubblici: la gestione*, in Zambelli, Francini, op. cit., pp. 19 ss.

⁴ Art. 6. (Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore). In attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la pubblica amministrazione può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo settore di

definiscono tutti i rapporti giuridici di committenza previsti dal d. lgs. n. 36/2023, ancorché contempli il rispetto dei principi che devono informare l'azione amministrativa. Si ritiene che il concetto di gratuità, per come è stato espresso nel parere dell'ANAC oggetto di queste note, possa risultare coerente con l'assenza del rapporto sinallagmatico. Se questa interpretazione fosse ritenuta compatibile con la disposizione di cui all'art. 5 del d. lgs. n. 38/2021, si potrebbe, finanche, ipotizzare che il progetto proposto dall'ESD interessato possa essere equiparato all'istanza di parte che il d.m. 71/2021 in materia di amministrazione condivisa riconosce in capo agli Enti del Terzo settore,⁵ che, quindi, così possono dare avvio ad un procedimento di co-progettazione. A ciò si potrebbe altresì aggiungere che, qualora l'ESD si qualifichi come Associazione di promozione sociale, l'ente locale potrebbe pubblicare un avviso finalizzato alla stipula di una convenzione ex art. 56 del Codice del Terzo settore.⁶ Si tratta di ipotesi che discendono da una previsione, quella contenuta nell'art. 5 del d. lgs. n. 38/2021, che ammette, da un lato, che gli ESD si facciano promotori di presentare una proposta progettuale, ai sensi del principio di sussidiarietà orizzontale e, dall'altro, che detta proposta sia finalizzata alla realizzazione di finalità ad elevata "valenza sociale" (secondo l'espressione utilizzata nell'art. 6 del Codice dei contratti pubblici). Il combinato disposto tra profilo soggettivo (ESD) e quello oggettivo (finalità perseguita) permette, in ultima analisi, di considerare il contenuto dell'art. 5 in argomento quale legittimazione giuridica, debitamente motivata, per gli enti locali che intendano privilegiare i rapporti con gli ESD del territorio.

cui al codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sempre che gli stessi i contribuiscono al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato.

⁵ Il riferimento è al decreto del Ministro delle Politiche sociali e del lavoro 31 marzo 2021, recante "Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore".

⁶ L'art. 56, comma 1, del Codice del Terzo settore recita: "Le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato." Le convenzioni devono precisare, tra gli altri: a) le attività concretamente svolte; b) i metodi attraverso cui fossero effettivamente garantiti i diritti degli utenti collegati alle attività espletate (libertà religiosa, riservatezza, ecc.); c) i sistemi di controllo sulla qualità delle prestazioni rese dall'organizzazione; d) le modalità di rimborso delle spese. Anche per marcare il diverso paradigma (collaborativo) nell'ambito del quale collocare l'azione delle organizzazioni di volontariato e di promozione sociale rispetto a quello competitivo del Codice degli appalti, il Codice del Terzo settore ha inteso richiamare la convenzione quale strumento giuridico preferibile per disciplinare i rapporti di partnership tra enti del terzo settore e pubbliche amministrazioni.

ANAC – AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE**Parere funzione consultiva n. 33 dell'8 ottobre 2025****AFFIDAMENTO GESTIONE IMPIANTI SPORTIVI – ART. 5 D.LGS. 38/2021
RICHIESTA DI PARERE**

Presidente Autorità Nazionale Anticorruzione

In esito a quanto richiesto con nota pervenuta in data 17 aprile 2025, acquisita al prot. Aut. n. 60889, ai sensi del Regolamento sulla funzione consultiva del 17 giugno 2024, si comunica che il Consiglio dell'Autorità, nell'adunanza dell'8 ottobre 2025, ha approvato le seguenti considerazioni.

Preliminarmente si rappresenta che esula dalla sfera di competenza di questa Autorità il rilascio di pareri preventivi in ordine ad atti e provvedimenti delle stazioni appaltanti, nonché alla stipula di contratti d'appalto o di concessione, fatto salvo l'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici ai sensi del relativo Regolamento. Pertanto, il presente parere è volto a fornire un indirizzo generale sulla questione sollevata nell'istanza, esclusivamente sulla base degli elementi forniti nella stessa.

Con la citata nota, l'Amministrazione comunale di *omissis* sottopone all'attenzione dell'Autorità un quesito relativo alle previsioni dell'art. 5 del d.lgs. 38/2021, con particolare riguardo alle modalità di affidamento della gestione di impianti sportivi. La richiedente sottolinea che sul tema sono intervenute diverse fonti normative, con particolare riguardo al d.lgs. 201/2022 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), al citato d.lgs. 38/2021 (Attuazione dell'articolo 7 della legge 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) e al d.lgs. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici).

L'Amministrazione osserva quindi che il d.lgs. 201/2022, che disciplina i servizi pubblici di rilevanza economica, stabilisce all'art. 14 che l'affidamento a terzi di tali servizi deve avvenire (tra l'altro) con procedura ad evidenza pubblica, specificando altresì all'art. 15 che “Gli enti locali e gli altri enti competenti affidano i servizi di interesse economico generale di livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, favorendo, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore”.

A sua volta il d.lgs. 36/2023, stabilisce all'art. 176 che “Alle concessioni di servizi economici di interesse generale si applicano le norme della presente Parte ... per i profili non disciplinati si applica il D.lgs. 201/2022” e agli art. 182 e ss., compreso l'art. 193 sulla finanza di progetto, vengono identificate le modalità di affidamento delle concessioni attraverso procedure ad evidenza pubblica.

A parere dell'istante, quindi, sembrerebbe sussistere un'antinomia tra le disposizioni sopra richiamate, riferite allo svolgimento di procedure ad evidenza pubblica e l'art. 5 del d.lgs. n. 38/2021, contemplante la possibilità di affidare direttamente, in assenza quindi di procedure selettive, la gestione di impianti sportivi ad Associazioni e Società Sportive senza fini di lucro.

L'applicabilità della norma potrebbe essere sostenuta sulla base della specialità della stessa rispetto alla disciplina generale sopra indicata, almeno per gli affidamenti di valore inferiore alle soglie comunitarie (anche se il d.lgs. 36/2023 prevede, per le concessioni sottosoglia, l'affidamento mediante procedura negoziata). Con riguardo agli affidamenti di valore superiore a tali soglie, invece, andrebbe verificata la compatibilità dell'art. 5 del d.lgs. 38/2021 con le disposizioni comunitarie in materia di appalti pubblici, posto che la norma presuppone la realizzazione di investimenti da ammortizzare attraverso i ricavi derivanti dalla gestione degli impianti sportivi, che è propria degli impianti con rilevanza economica.

Per quanto sopra, quindi, l'Amministrazione chiede all'Autorità di fornire indicazioni in ordine alle disposizioni del citato art. 5 del d.lgs. 38/2021 e alla coerenza delle stesse con le norme sopra richiamate.

Al fine di esprimere avviso sulla questione posta e limitatamente ai profili di competenza di questa Autorità, si osserva in via preliminare che il d.lgs. 38/2021 (come da ultimo modificato dal d.lgs. 120/2023), in attuazione delle deleghe di cui all'art. 7 della l.n. 86/2019, detta norme in materia di costruzione, ristrutturazione, gestione e sicurezza degli impianti sportivi, compresi quelli scolastici. Le previsioni degli articoli 4 e seguenti del decreto legislativo citato, individuano le modalità attraverso le quali la competente amministrazione provvede all'affidamento degli interventi e della gestione dei predetti impianti.

In particolare l'art. 4, per "l'ammodernamento e la costruzione di impianti sportivi, con particolare riguardo alla sicurezza degli stessi e dei loro fruitori e degli spettatori, nonché tutti gli interventi comunque necessari per riqualificare le infrastrutture sportive non più adeguate alle loro esigenze funzionali", prevede la possibilità per gli operatori economici interessati, anche d'intesa con una o più delle Associazioni o Società sportive dilettantistiche o professionistiche utilizzatrici dell'impianto, di presentare un documento di fattibilità delle alternative progettuali, corredato di un piano economico-finanziario e degli ulteriori documenti indicati dalla norma, predisposto in conformità alle disposizioni del d.lgs. 36/2023. La disposizione disciplina la procedura di valutazione/approvazione del predetto documento, nonché del successivo progetto di fattibilità tecnica ed economica (anch'esso predisposto a cura del proponente nel rispetto del d.lgs. 36/2023), il quale è posto a base di gara per l'affidamento degli interventi, da effettuarsi ai sensi dell'art. dell'art. 193 del Codice in materia di finanza di progetto (per quanto non diversamente disciplinato dalla norma). Si specifica inoltre, al comma 12, che le previsioni dello stesso art. 4 trovano applicazione anche nel caso in cui la proposta di ammodernamento e riqualificazione sia presentata dalla sola Associazione o Società sportiva dilettantistica o professionistica utilizzatrice dell'impianto, nei termini indicati nella disposizione.

L'art. 5 del d.lgs. 38/2021, norma sulla quale è stato sollevato il quesito in esame, dispone a sua volta che "Le Associazioni e le Società Sportive senza fini di lucro possono presentare all'ente locale, sul cui territorio insiste l'impianto sportivo da rigenerare, riqualificare o ammodernare, un progetto preliminare accompagnato da un piano di fattibilità economica finanziaria per la rigenerazione, la riqualificazione e l'ammodernamento e per la successiva gestione con la previsione di un utilizzo teso a favorire l'aggregazione e l'inclusione sociale e giovanile. Se l'ente locale riconosce l'interesse pubblico del progetto, affida direttamente la gestione gratuita dell'impianto all'associazione o alla società sportiva per una durata proporzionalmente corrispondente al valore dell'intervento e comunque non inferiore a cinque anni".

Va richiamato, inoltre, l'art. 6 dello stesso decreto legislativo ai sensi del quale "Nei casi in cui 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" (comma 2).

Anche in tal caso la norma (così come l'art. 4), rinvia alle disposizioni del d.lgs. 36/2023, stabilendo al comma 3 che "Gli affidamenti di cui al comma 2 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".

Infine, l'art. 7 prevede la possibilità, per le Associazioni sportive o le Società Sportive che hanno la gestione di un impianto sportivo pubblico, di "aderire alle convenzioni Consip o di altro centro di aggregazione regionale per la fornitura di energia elettrica, di gas o di altro combustibile al fine di garantire la gestione dello stesso impianto".

Dalle disposizioni sopra richiamate, deriva quindi un sistema di affidamenti degli interventi di costruzione/riqualificazione e di gestione degli impianti sportivi che, pur finalizzato a promuovere l'attività delle Associazioni e delle Società Sportive in tale ambito, è comunque improntato al rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza e par condicio tra operatori economici, come può evincersi dal richiamo, più volte contenuto nelle norme indicate, alle disposizioni del d.lgs. 36/2023. Sia l'art. 4, sia l'art. 6, infatti, rinviano espressamente al d.lgs. 36/2023, con riguardo alle modalità di svolgimento delle procedure di affidamento degli interventi di riqualificazione/ammodernamento degli impianti sportivi e della relativa della gestione.

In tale contesto, l'art. 5 del d.lgs. 38/2021 (che riproduce quanto già previsto dal comma 6 dell'art. 15, del d.l. 185/2015, conv. in l.n. 9/2016, abrogato dallo stesso d.lgs. 38/2021) – norma la cui formulazione, invero, non appare chiara - contemplante l'affidamento diretto della gestione "gratuita" dell'impianto sportivo all'Associazione o alla società sportiva che abbia presentato apposito progetto di riqualificazione e ammodernamento dell'impianto stesso, non può essere letto e interpretato come disposizione derogatoria alle previsioni del d.lgs. 36/2023, posto che una simile deroga non è contenuta nella norma (si evidenzia al riguardo che l'art. 227 del d.lgs. 36/2023 richiede ai fini della deroga al Codice una espressa previsione in tal senso, assente nel caso di specie).

Più correttamente l'art. 5 deve essere letto in maniera coordinata e sistematica con le disposizioni degli articoli 4 e 6 del d.lgs. 38/2021 e in coerenza con le previsioni del d.lgs. 36/2023 e della disciplina euro unitaria in materia di appalti e concessioni del 2014.

In tal senso, la norma potrebbe essere intesa come contemplante la possibilità, per la competente amministrazione locale, di affidare direttamente la gestione dell'impianto sportivo, nel solo caso in cui una sola Associazione o società sportiva senza scopo di lucro abbia eventualmente presentato un progetto di riqualificazione e ammodernamento, nonché di gestione dell'impianto stesso, evidentemente non più adeguato alle sue esigenze funzionali e che necessita di importanti lavori di adeguamento (come sembra derivare dall'uso del termine "ammodernamento" contenuto nella norma) e al precipuo fine (come indicato dall'art. 5) di un utilizzo teso a favorire l'aggregazione e l'inclusione sociale e giovanile.

In una logica di conformità alle disposizioni del Codice e comunitarie in materia di appalti e concessioni, la norma dovrebbe trovare applicazione esclusivamente nel caso di un affidamento di valore inferiore alle soglie comunitarie (richiedendo, invece, gli affidamenti di valore superiore a tali soglie, lo svolgimento di procedure competitive ai sensi del Codice stesso).

La necessità di una lettura coordinata dell'art. 5 del d.lgs. 38/2021 con le previsioni del d.lgs. 36/2023 discende, peraltro, da alcune considerazioni relative, in particolare, all'ambito soggettivo di applicazione della norma e alla "gratuità" della gestione dell'impianto sportivo ivi richiamata.

Più in dettaglio, quanto al profilo soggettivo, si osserva che per principio consolidato e ormai positivizzato, la mancanza dello scopo di lucro non impedisce di qualificare un soggetto come "operatore economico" abilitato a partecipare a procedure competitive. La nozione di operatore economico è infatti più ampia di quella di impresa, essendo riferita a ogni soggetto che offre sul mercato beni o servizi al fine di ricavare somme da destinare alla realizzazione del fine perseguito, che può anche essere un fine non lucrativo. Conferma in questo senso è fornita dalla definizione recata dall'art. 1,

comma 1, lettera l) dell'allegato I.1 del Codice, secondo la quale è operatore economico "qualsiasi persona o ente, anche senza scopo di lucro, che, a prescindere dalla forma giuridica e dalla natura pubblica o privata, può offrire sul mercato, in forza del diritto nazionale, prestazioni di lavori, servizi o forniture corrispondenti a quelli oggetto della procedura di evidenza pubblica". Ne discende quindi che la riserva dell'affidamento ad una Associazione/Società Sportiva senza fini di lucro non esclude la riconducibilità del contratto nell'ambito di applicazione del Codice.

Sotto il profilo della gratuità della gestione dell'impianto da affidare, aspetto dirimente per stabilire l'assoggettabilità o meno di un affidamento alla disciplina dell'evidenza pubblica, dato che il diritto unionale dei contratti pubblici e la relativa normativa di recepimento si applica ai soli affidamenti onerosi (l'art. 13, comma 2, del d.lgs. 36/2023, infatti prevede che le disposizioni del Codice non si applicano ai contratti a titolo gratuito, anche qualora essi offrano opportunità di guadagno economico, anche indiretto), la fattispecie disciplinata dall'art. 5 del d.lgs. 38/2021 appare più correttamente riconducibile ad uno schema concessorio dove l'affidatario dovrebbe trarre dalla gestione dell'impianto, presumibilmente qualificabile come dotato di rilevanza economica, una remunerazione sufficiente a coprire l'investimento e i costi di gestione, come sembra derivare dalla previsione per cui l'affidamento è condizionato alla presentazione all'ente locale di "un progetto preliminare accompagnato da un piano di fattibilità economico finanziaria per la rigenerazione, la riqualificazione e l'ammodernamento" - documento quest'ultimo che pare assimilabile al PEF nell'ambito dello schema concessorio - e dal fatto che la durata del contratto è "proporzionalmente corrispondente al valore dell'intervento", presumibilmente per consentire al gestore di avere a disposizione il tempo sufficiente per rientrare rispetto all'investimento inizialmente sostenuto per i lavori di rigenerazione, riqualificazione o ammodernamento. Secondo la definizione del d.lgs. 36/2023, mutuata dal considerando n. 11 della direttiva 2014/23, e contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. c), Allegato I, il sinallagma della concessione consiste dunque nello scambio tra l'affidamento di lavori e servizi e il diritto di gestirli, perché da tale gestione, eventualmente integrata da un prezzo pagato dell'ente concedente, il concessionario trae le risorse che remunerano l'attività svolta e coprono gli investimenti sostenuti.

L'impostazione delineata, sia pure molto sinteticamente, nell'art. 5 del d.lgs. 38/2021, quindi, sembra presupporre la rilevanza economica almeno potenziale dell'impianto, ovvero la sua idoneità a produrre reddito, quale presupposto della sostenibilità del progetto proposto. Il riferimento, contenuto nella norma, alla "gestione gratuita", sembrerebbe invece inteso ad escludere la corresponsione di un canone periodico, associato all'utilizzo dell'impianto sportivo, in quanto bene del patrimonio indisponibile dell'ente locale, che talvolta è posto in capo al concessionario come retaggio dell'inquadramento del rapporto concessorio come concessione di beni e non come concessione di servizi. Aspetto, questo, che non incide sul carattere oneroso della concessione e che non consente di collocarla al di fuori del perimetro del Codice in assenza di una esplicita previsione in tal senso del legislatore.

Peraltro, tali considerazioni sembrano avvalorate dalla considerazione che l'affidamento della gestione degli impianti sportivi rientra (con il CPV 92610000-0) tra i servizi alla persona elencati nell'allegato XIV della direttiva 2024/14/UE, cui l'art. 127 del codice vigente rinvia.

Conclusivamente sul punto, l'art. 5 del d.lgs. 38/2021 - contemplante una modalità di affidamento in deroga all'evidenza pubblica - deve essere letto in maniera coordinata con le norme del d.lgs. 36/2023, dettate in recepimento delle direttive appalti e concessioni del 2014, nonché con le disposizioni degli articoli 4 e 6 dello stesso d.lgs. 38/2021 e ritenuto, quindi, applicabile solo in via residuale rispetto ai citati articoli 4 e 6, esclusivamente in presenza delle specifiche e delimitate circostanze ivi previste, opportunamente motivate dall'ente locale nel provvedimento che dispone l'affidamento del contratto ai sensi dello stesso art. 5.

Più in dettaglio, considerato che la previsione in esame fa espresso riferimento all'affidamento diretto della gestione dell'impianto sportivo, con ciò derogando all'evidenza pubblica, ai fini dell'applicazione della stessa, va precisato che: (i) sotto il profilo soggettivo, la disposizione può trovare applicazione esclusivamente nel caso in cui un'Associazione o Società Sportiva senza fini di lucro, abbia presentato

all'ente locale una proposta relativa ad un impianto da riqualificare; (ii) all'ente locale deve pervenire una sola proposta in tale senso; (iii) la proposta, corredata da un progetto preliminare accompagnato da un piano di fattibilità economico finanziaria, deve riguardare un impianto sportivo da "rigenerare, riqualificare o ammodernare", quindi un impianto che necessita di importanti lavori di adeguamento, in quanto evidentemente non più adeguato alle sue esigenze funzionali; (iv) la proposta deve perseguire la finalità di un utilizzo teso a favorire l'aggregazione e l'inclusione sociale e giovanile; (v) il valore dell'affidamento deve essere inferiore alla soglia comunitaria individuata dall'art. 14 del Codice.

In ossequio ai principi di pubblicità e trasparenza, inoltre, l'ente locale deve garantire la conoscibilità del progetto presentato, mediante pubblicazione dello stesso sul proprio sito internet.

A conforto dell'interpretazione sopra indicata, può richiamarsi l'avviso espresso dal giudice amministrativo sulle disposizioni dell'art. 5 del d.lgs. 38/2021, secondo il quale "la richiamata disposizione normativa disciplina l'affidamento diretto della gestione gratuita di un impianto sportivo a un'associazione o a una società sportiva senza fini di lucro, allorché una di queste presenti di propria iniziativa all'Ente locale un progetto preliminare per la rigenerazione, la riqualificazione, l'ammodernamento e la successiva gestione dell'impianto, al fine di favorire l'aggregazione e l'inclusione sociale e giovanile; il predetto affidamento diretto, ... non può operare dove ci sono una pluralità di proposte, poiché in tal caso deve applicarsi il disposto di cui al successivo art. 6" (TAR Lombardia n. 3519/2024).

Lo stesso giudice amministrativo, in relazione all'art. 6 del citato d.lgs. 38/2021, ha ulteriormente osservato che "la ratio di queste disposizioni 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.).(...)" pertanto, "...la selezione del contraente deve avvenire secondo le regole previste dal codice dei contratti pubblici" (TAR Lombardia n. 520/2025).

Anche l'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato, con atto AS2064 del 5 febbraio 2025, ha affermato che «secondo l'articolo 6, commi da 1 a 3, del D.lgs. n.38/2021, 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". Ove intenda ricorrere a terzi, il Comune ne 6 affida la gestione "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", nel rispetto del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs.n.36/2023) e della normativa euro-unitaria vigente.

Anche alla luce dell'avviso del giudice amministrativo, si ritiene quindi che le disposizioni dell'art. 5 del d.lgs. 38/2021 debbano essere lette in maniera coordinata e sistematica con le altre previsioni dello stesso decreto legislativo (in particolare artt. 4 e 6), nonché in coerenza con le disposizioni del d.lgs. 36/2023 e con la normativa euro-unitaria vigente, con il conseguente affidamento degli interventi di riqualificazione/ammodernamento degli impianti sportivi e della relativa gestione, secondo le procedure disciplinate dallo stesso d.lgs. 36/2023 (nei termini sopra indicati), non derogate dal d.lgs. 38/2021 ed anzi espressamente richiamate da tale ultimo decreto legislativo.

Pertanto, fermo quanto sopra, l'art. 5 citato va inteso come norma residuale del sistema degli affidamenti in esame (da effettuare ai sensi degli artt. 4 e 6 del d.lgs. 38/2021), in quanto applicabile esclusivamente nel caso in cui una sola Associazione o società sportiva senza fini di lucro, presenti di propria iniziativa all'Ente locale un progetto preliminare per la rigenerazione, la riqualificazione, l'ammodernamento e la successiva gestione di un impianto sportivo (non più adeguato alle sue esigenze funzionali), con il precipuo fine di favorire l'aggregazione e l'inclusione sociale e giovanile.

Inoltre, posto che l'applicazione della norma determina una deroga all'evidenza pubblica e può giustificarsi esclusivamente in presenza delle specifiche e delineate circostanze ivi previste, tale

applicazione deve essere opportunamente motivata dall'ente locale nel provvedimento che dispone l'affidamento del contratto ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 38/2021, con indicazione di tutti i presupposti a tal fine richiesti, come sopra illustrati.

In relazione a quanto sopra osservato, ritenuto che la disposizione dell'art. 5 del d.lgs. 38/2021, presenta una formulazione non chiara e che, ove applicata in via generalizzata e in assenza dei prescritti presupposti ivi stabiliti, può determinare una violazione dei principi, anche di derivazione comunitaria, di concorrenza, pubblicità, trasparenza e parità di trattamento, questa Autorità si riserva di adottare in materia le iniziative che riterrà più opportune al fine di definire con chiarezza l'ambito di applicazione della norma, in coerenza con le previsioni del d.lgs. 36/2023 e delle direttive appalti e concessioni del 2014.

Per tutto quanto sopra, si rimette a codesta Amministrazione ogni valutazione in ordine agli atti ed ai provvedimenti da adottare nella fattispecie oggetto della richiesta di parere, sulla base dell'indirizzo generale sopra illustrato.