

AS2139 - RICOGNIZIONI SPL 2024 - GESTIONE DEGLI STADI COMUNALI

Roma, 19 gennaio 2026

Associazione Nazionale Comuni Italiani

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 13 gennaio 2026, ha ritenuto di formulare, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, alcune osservazioni in merito alle criticità concorrenziali emerse dall'esame di diverse relazioni ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022, pubblicate nell'anno 2025 sulla piattaforma ANAC "Trasparenza SPL"¹, contenenti le cognizioni della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con particolare riguardo ai servizi di gestione degli stadi comunali.

Nel corso di tale attività di monitoraggio l'Autorità ha infatti constatato una diffusa tendenza degli Enti ad escludere il servizio di gestione degli stadi comunali dall'ambito delle cognizioni². Vista tale mancanza, è stata avviata una indagine per far luce sulla situazione gestionale e sulle procedure di affidamento dei servizi di gestione dei principali stadi comunali in Italia³, all'esito della quale è stato riscontrato quanto segue.

La gestione degli stadi comunali in Italia

Quale dato generale di contesto, risulta che allo stato in Italia gli stadi calcistici di proprietà privata, appartenenti ai club locali (o a società ad essi riconducibili), sono otto⁴. I restanti stadi sono di proprietà pubblica comunale, salvo il caso dello stadio Olimpico di Roma che è pubblico ma appartiene a Sport e Salute S.p.A., una società interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Per una panoramica di riferimento, il "Report annuale sul calcio italiano 2025"⁵ mostra un confronto tra il profilo infrastrutturale della Serie A italiana e quello di altre leghe calcistiche di comparabile importanza a livello europeo (Regno Unito, Spagna, Francia e Germania) con dati aggiornati all'anno 2022-2023, da cui si evince che: (i) la percentuale di proprietà pubblica degli impianti in Italia è elevata ed inferiore solo alla Francia, mentre nei restanti Paesi è nettamente inferiore⁶; (ii) nel decennio antecedente l'anno 2022-2023, in Italia vi è stato il minor numero di nuovi stadi costruiti o significative ristrutturazioni di stadi esistenti⁷; (iii) nel periodo 2015-2023, si è registrato un valore degli investimenti in stadi/impianti significativamente inferiore in Italia rispetto agli altri paesi europei del panel⁸; (iv) il valore cumulato delle immobilizzazioni materiali registrate nell'anno 2022-2023 risulta significativamente

¹ [L'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 prevede che, tra gli altri, i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti adottino una relazione contenente la cognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori, rilevando, per ogni servizio affidato, "il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza e della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico, [...]. Ai sensi dell'articolo 31 del citato d.lgs. n. 201/2022 tali relazioni sono pubblicate sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.]

² [Dei dodici Comuni proprietari di stadi con capienza di almeno 30.000 posti e/o con squadre cittadine che militano in Serie A nella stagione 2025-2026 (ovvero i Comuni di Bari, Napoli, Firenze, Verona, Messina, Bologna, Palermo, Genova, Lecce, Torino, Parma e Como), è emerso che soltanto tre Comuni hanno incluso nella cognizione la descrizione dell'andamento del servizio di gestione dello stadio comunale, con diverso grado di accuratezza.]

³ [L'indagine ha coinvolto dieci Enti, tra cui: nove Comuni proprietari di stadi con almeno 30.000 posti (ovvero i Comuni di Bari, Napoli, Firenze, Verona, Messina, Bologna, Palermo, Genova, Lecce); il Comune di Cagliari nel quale è in progetto l'ampliamento dello stadio fino a raggiungere i 30.000 posti; la società pubblica Sport e Salute S.p.A., proprietaria dello Stadio Olimpico di Roma. Il criterio di capienza di almeno 30.000 posti è stato assunto come rappresentativo degli stadi di maggiore importanza, poiché coincide con la capienza minima richiesta per gli impianti candidati ad ospitare le fasi finali del torneo europeo UEFA EURO 2032, per il quale l'Italia sarà co-organizzatrice insieme alla Turchia.]

⁴ [Precisamente: a Torino, Allianz Stadium di proprietà di Juventus F.C. S.p.A.; a Milano, lo stadio Meazza di San Siro è stato recentemente venduto ad una società all'uovo creata dalle due società calcistiche locali, F.C. Internazionale Milano S.p.A. e Associazione Calcio Milan S.p.A. (il rogitto ha avuto luogo il 5 novembre 2025); a Cagliari, lo stadio Unipol Domus è stato costruito a cura della società Cagliari Calcio S.p.A., che ne detiene la proprietà; a Reggio-Emita, Mapei Stadium di proprietà di Mapei S.p.A.; a Udine, Bluenergy Stadium di proprietà di Udinese Calcio S.p.A.; a Bergamo, Gewiss Stadium di proprietà di Atalanta Bergamasca Calcio S.p.A.; a Cremona, stadio Giovanni Zini di proprietà di U.S. Cremonese S.p.A.; a Frosinone, stadio Benito Stirpe di proprietà di Frosinone Calcio s.r.l..]

⁵ [Fonte: "Report annuale sul calcio italiano 2025" redatto dal Centro Studi FIGC in collaborazione con Arel e PwC.]

⁶ [78% in Italia; 15% in Regno Unito; 39% in Germania; 60% in Spagna; 85% in Francia.]

⁷ [9 in Italia; 24 in Regno Unito; 19 in Germania; 15 in Spagna; 10 in Francia.]

⁸ [€459 milioni in Italia; €4.082 milioni in Regno Unito; €857 milioni in Germania; €2.123 milioni in Spagna; €994 milioni in Francia.]

inferiore a quello registrato negli altri paesi europei del *panel*⁹; (v) con valori che variano da un minimo di 75% di tasso di riempimento e 23.824 di affluenza media in Francia ad un massimo di 96% di tasso di riempimento in Regno Unito e 43.177 di affluenza media in Germania, l'Italia è al terzo posto per tasso di riempimento (77%) e al quarto posto per affluenza media (30.459 spettatori).

Inoltre, la "Relazione sui servizi pubblici 2025" a cura del CNEL¹⁰ fornisce dati relativi al patrimonio impiantistico sportivo italiano (ivi compresi gli stadi calcistici), da cui emerge che, dei circa 77.000 impianti presenti sul territorio nazionale¹¹, il 70% è di proprietà pubblica (comunale per il 91,4%), concentrato soprattutto nelle Regioni del Nord, dove si trovano più impianti di maggiore qualità rispetto alle Regioni del Sud. Il patrimonio è caratterizzato da una marcata vetustà infrastrutturale (circa il 60% ha oltre trent'anni), aggravata, da un lato, dalla scarsa attività di manutenzione ordinaria e straordinaria e, dall'altro, dalle difficoltà burocratiche di accesso ai finanziamenti, con conseguenze in termini di mancato adeguamento alle norme sulla sicurezza, sull'efficienza energetica e sulla accessibilità. Secondo la *Relazione*, la cattiva gestione dipende anche dalla diffusa tendenza da parte degli Enti ad affidare la gestione degli impianti a soggetti terzi attraverso convenzioni prive di meccanismi di monitoraggio della *performance* e di un'adeguata pianificazione strategica. A fronte di ciò, sembrano offrire una efficace soluzione strategica modelli gestionali che si stanno affermando negli ultimi anni basati sul partenariato pubblico-privato, che attribuiscono al soggetto privato la gestione dell'impianto sportivo su base pluriennale, per consentirgli di rientrare dell'investimento nella costruzione o nel riammodernamento dell'impianto sportivo stesso (sopportandone gran parte del rischio).

Dalle informazioni raccolte nell'indagine dell'Autorità è emerso che, rispetto alle modalità di affidamento del servizio di gestione dello stadio comunale, gli Enti hanno adottato due diverse tipologie di approccio.

Una minoranza di Comuni ha affidato tale servizio mediante una procedura ad evidenza pubblica per l'assegnazione di una concessione di servizi. In questi casi, la società calcistica cittadina selezionata in qualità di affidataria si occupa interamente della gestione dell'impianto a fini di sfruttamento economico, curando, tra gli altri: gli aspetti organizzativi (servizi di assistenza tecnica, sicurezza, custodia, pulizia, ecc.); la manutenzione ordinaria (e, talvolta, alcuni specifici interventi di manutenzione straordinaria); la gestione della pubblicità interna allo stadio; la gestione dei locali commerciali adibiti a punti di ristoro e *merchandising*; gli aspetti procedurali e organizzativi riguardanti lo svolgimento di altri eventi all'interno dello stadio.

La maggioranza dei Comuni oggetto di esame ha sottoscritto, invece, con la società o le società calcistiche cittadine una convenzione per la "concessione in uso di bene demaniale" o di "bene patrimoniale", a fronte della corresponsione di un canone annuale per l'utilizzo dello stadio comunale¹².

In questa seconda fattispecie, talvolta l'Ente dichiara di rimanere il soggetto gestore, facendo convivere all'interno dello stadio diverse concessioni assegnate a varie società sportive (non solo calcistiche) e assimilando la tipologia di rapporto con le parti a quella di locazione di bene pubblico; talvolta invece la gestione dell'impianto è esplicitamente attribuita alla società calcistica affidataria in esclusiva; altre volte non emerge l'attribuzione della responsabilità della gestione dell'impianto.

Analizzando il contenuto delle convenzioni per la "concessione in uso" dello stadio comunale alla società calcistica locale, si può constatare come nell'ambito dell'utilizzo pattuito siano assegnati al concessionario diversi compiti a carattere gestionale, quali: le attività di manutenzione ordinaria; la gestione della pubblicità interna all'impianto; la gestione degli spazi commerciali adibiti a punti di ristoro e negozi di *merchandising*, laddove presenti, anche in sub-affidamento; a seconda dei casi, la gestione dei servizi di custodia, pulizia, assistenza tecnica, biglietteria, sicurezza, controllo degli accessi, gestione delle utenze.

Alle società affidatarie di "concessioni in uso" esplicitamente riconosciute come gestori dell'impianto è affidato anche il compito di curare le attività procedurali e organizzative per lo svolgimento all'interno dello stadio comunale di manifestazioni non strettamente legate alla propria attività statutaria (altri eventi sportivi e non sportivi). Negli altri casi, invece, le descritte attività restano prerogativa del Comune.

Per quanto riguarda l'onere di manutenzione straordinaria dell'impianto, è normalmente l'Ente a provvedervi, riservando alla società affidataria la facoltà di proporre progetti per la realizzazione di interventi di riqualificazione straordinari (salvo alcuni casi in cui la società affidataria è obbligata a compiere selezionati e circoscritti investimenti straordinari, per esempio la manutenzione straordinaria del campo di gioco). Tuttavia, nelle "concessioni in uso" in cui

⁹ [€645 milioni in Italia; €5.465 milioni in Regno Unito; €1.113 milioni in Germania; €2.641 milioni in Spagna; €1.045 milioni in Francia.]

¹⁰ [Fonte: "Relazione sui servizi pubblici 2025 - Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini Legge 30 dicembre 1986, n. 936, articolo 10-bis, lett. a)", pubblicata il 14 ottobre 2025 sul sito del CNEL.]

¹¹ [Esclusa la Regione Sardegna e la Provincia Autonoma di Bolzano.]

¹² [Il canone annuale è generalmente forfettario, con l'aggiunta di una quota per coprire i costi delle utenze laddove intestate all'Ente e non indicate già nel canone stesso. In alcuni casi sono previste anche una o più quote variabili (a seconda dei casi: una quota commisurata alle entrate da vendita dei biglietti; una quota aggiuntiva in caso di più partite disputate in serie A negli anni di vigenza contrattuale; una quota aggiuntiva in funzione degli introiti pubblicitari; uno sconto sul canone in caso di investimenti straordinari).]

alla società calcistica è esplicitamente attribuito il ruolo di gestore, l'onere di manutenzione straordinaria compete al concessionario in via esclusiva o in condivisione con l'Ente.

Dalle evidenze raccolte sono assai scarse le informazioni relative agli esiti di eventuali attività di monitoraggio della qualità e dell'efficienza dei servizi di gestione degli stadi¹³.

In merito alle modalità di affidamento dei servizi commerciali negli spazi afferenti allo stadio, si registra come gli stessi vengano normalmente inclusi nell'ambito della concessione. Tuttavia, laddove è prevista la possibilità di sub-affidamento a terzi, soltanto in limitati casi il contratto o la convenzione indicano specificatamente di procedere ad esso tramite evidenza pubblica.

Criticità concorrenziali

Orbene, alla luce delle descritte evidenze, l'Autorità ritiene opportuno formulare le proprie osservazioni su talune criticità concorrenziali relative alle modalità di affidamento delle concessioni degli stadi comunali e dei servizi commerciali nelle aree afferenti agli stessi, nonché in relazione al monitoraggio sull'andamento gestionale dei servizi. Lo *status quo* che emerge dagli elementi raccolti, infatti, è caratterizzato da una permeante opacità circa la qualità e l'efficienza delle gestioni in essere, con associato potenziale danno per la collettività, nonché da un errato inquadramento della tipologia di concessione oggetto di affidamento.

a) Qualificazione del servizio di gestione dello stadio comunale

Come sopra riportato, ad esito dell'attività di monitoraggio svolta è emerso che gli enti locali tendono per lo più a qualificare gli affidamenti per l'utilizzo dello stadio comunale nei termini della "concessione in uso" di bene patrimoniale e non come concessione di servizi. Da ciò discendono conseguenze sostanziali, tra cui la non applicazione della disciplina di cui al d.lgs. n. 201/2022 in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Al riguardo, va osservato che, secondo una costante giurisprudenza, la gestione degli impianti sportivi comunali assume i caratteri tipici di un servizio pubblico locale. L'utilizzo del patrimonio comunale si fonda infatti sulla promozione dello sport che, insieme all'effetto socializzante, funge da strumento a beneficio della salute dei cittadini nonché della vitalità sociale della comunità¹⁴.

Con specifico riferimento alla distinzione tra concessione di "servizi" e concessione di "bene patrimoniale", la più recente giurisprudenza afferma che "[s]ebbene la questione sia stata a lungo controversa, è prevalsa nella giurisprudenza amministrativa più recente la qualificazione della concessione della gestione di impianto sportivo comunale come concessione di pubblico servizio piuttosto che come concessione di bene pubblico. L'affermazione giurisprudenziale, che si condivide, si basa sulla considerazione << della centralità del momento della "gestione" (che prefigura come meramente strumentale l'affidamento del bene di proprietà pubblica) >> (in termini Cons. Stato, V, 28 gennaio 2021, n. 858, seguita da Cons. Stato V, 18 agosto 2021 n. 5915 e id., V, 14 marzo 2022, n. 1784)"¹⁵. Da ciò discende che l'affidamento in via convenzionale di immobili, strutture, impianti, aree e locali pubblici – anche quando appartenenti al patrimonio indisponibile dell'ente, purché destinati al soddisfacimento dell'interesse della collettività allo svolgimento delle attività sportive – non è sussumibile nel paradigma della concessione di beni, ma piuttosto in quello della concessione di servizi.

In relazione al profilo della rilevanza economica, si ricorda che il d.lgs. n. 201/2022 definisce i servizi pubblici locali a rilevanza economica come quelli "erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato" (articolo 2, comma 1, lett. c))¹⁶.

Rispetto a tale profilo, la giurisprudenza ha ricondotto il servizio di gestione dello stadio comunale nell'alveo dei servizi pubblici locali a rilevanza economica in considerazione della sicura remuneratività del servizio prestato, alla luce delle caratteristiche e della destinazione dell'impianto sportivo¹⁷. Trattasi, infatti, di strutture che consentono di svolgere un'ampia gamma di attività sportive e di altra natura suscettibili di generare ricavi, anche grazie alle significative dimensioni che le connotano¹⁸.

In conformità al menzionato indirizzo giurisprudenziale, l'Autorità ha, in più occasioni, qualificato la gestione degli impianti sportivi, ivi compresi gli stadi calcistici, come servizio pubblico locale di rilevanza economica ed ha pertanto

¹³ [Soltanto nella ricognizione ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 predisposta dal Comune di Bari sono incluse informazioni dettagliate sugli esiti dell'attività di monitoraggio della qualità e dell'efficienza del servizio di gestione dello stadio.]

¹⁴ [Cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 858/2021; Cons. Stato, Sez. V, n. 5915/2021; Cons. Stato, Sez. V, n. 1784/2022; Tar Lombardia, n. 26/2024; Tar Lazio, n. 19043/2024; Tar Veneto, n. 1085/2025; Tar Lombardia - Brescia, n. 520/2025.]

¹⁵ [Cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 2506/2024. Cfr. altresì Cons. Stato, Sez. V, n. 3763/2025; Tar Lazio, n. 19043/2024 e n. 6058/2025; Tar Lombardia, n. 26/2024; Tar Veneto, n. 1085/2025; Tar Lombardia - Brescia, n. 520/2025; Tar Toscana, n. 2120/2025 e n. 2138/2025.]

¹⁶ [La giurisprudenza amministrativa riconosce centralità al criterio economico della remuneratività o redditività potenziale della gestione degli impianti sportivi, intesa quale possibilità di coprire i costi di gestione attraverso il conseguimento di un corrispettivo economico nel mercato (Cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 858/2021; Cons. Stato, Sez. V, n. 5915/2021; Cons. Stato, Sez. V, n. 1784/2022; Tar Veneto, n. 1085/2025).]

¹⁷ [Consiglio di Stato, Sez. V, n. 2506/2024.]

¹⁸ [Anche l'ANAC ha qualificato la gestione di uno stadio comunale come servizio a rilevanza economica di interesse generale: cfr. Delibera n. 194 del 3 maggio 2023.]

incluso detti impianti nella propria attività di monitoraggio e verifica degli affidamenti ai sensi del d.lgs. n. 201/2022¹⁹.

A conferma di tale orientamento depone l'evidenza che emerge dall'analisi delle convenzioni per la "concessione in uso" dello stadio comunale stipulate tra gli Enti e le società calcistiche cittadine, nelle quali al concessionario sono regolarmente affidati anche diversi compiti gestionali afferenti all'utilizzo e allo sfruttamento economico dello stadio. In alcuni casi – come sopra descritto – alla società calcistica concessionaria è perfino esplicitamente riconosciuto il ruolo di gestore dell'impianto, nonostante la convenzione abbia formalmente ad oggetto una "concessione in uso" del bene patrimoniale.

Dalla corretta definizione del servizio di gestione dello stadio comunale quale servizio pubblico locale a rilevanza economica – e quindi, necessariamente, del rapporto tra Ente e concessionario nei termini della concessione di servizi – discende, tra gli altri, l'applicazione del d.lgs. n. 201/2022 e dei relativi obblighi in capo all'Ente, tra cui, in particolare, quelli sulla scelta della modalità di gestione del servizio ex articolo 14 e di adozione della ricognizione annuale sull'andamento gestionale ex articolo 30.

La pervasiva mancanza di informazioni circa l'andamento del servizio di gestione dello stadio comunale nelle ricognizioni ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 relative all'anno 2024 è chiaro segnale dell'erronea identificazione della natura del servizio da parte degli Enti.

Ciò determina una situazione di generalizzata opacità circa la qualità e l'efficienza nella gestione degli stadi, a discapito della collettività e della tutela del valore sociale dell'attività sportiva, ormai costituzionalmente riconosciuto²⁰. La pubblicazione delle informazioni sull'andamento del servizio, infatti, ha fini non solo di trasparenza, ma anche di miglioramento delle condizioni di erogazione del servizio e di confronto con altre realtà comparabili, a beneficio delle comunità di riferimento e dei futuri affidamenti, come previsto dall'articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022.

b) Modalità di affidamento del servizio di gestione dello stadio comunale

Dalle informazioni raccolte dall'Autorità è emerso che i Comuni affidano lo stadio comunale alternativamente attraverso procedure ad evidenza pubblica con assegnazione di concessione di servizi per la gestione dell'impianto (in limitati casi), oppure direttamente ai soggetti richiedenti con assegnazione di "concessione in uso" di bene patrimoniale, nell'ambito della quale però sono sovente affidate anche responsabilità di tipo gestionale su diverse delle attività da svolgersi per l'utilizzo dello stadio.

Posto che – come già sopra illustrato – nel caso di concessioni regolanti l'utilizzo dello stadio comunale che coinvolgano attività gestionali si deve correttamente inquadrare la fattispecie nei termini della concessione di servizio pubblico locale, deve ricordarsi che l'articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022 prevede le seguenti modalità di affidamento alternative: (i) a terzi con procedura ad evidenza pubblica; (ii) a società mista con "gara a doppio oggetto"; (iii) a società *in house*; (iv) per i servizi non a rete, gestione in economia o tramite azienda speciale. Prima della procedura di affidamento, gli enti devono dar conto, in una apposita relazione, degli esiti della valutazione sulla scelta della modalità di gestione²¹.

Ferma restando dunque la facoltà per gli Enti di gestire direttamente gli stadi comunali, consentendone l'uso da parte dei soggetti richiedenti, se la scelta della modalità di gestione ricade invece sull'affidamento a terzi, l'articolo 15 del d.lgs. n. 201/2022 rimanda alla disciplina contenuta nel Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023, anche "CCP")²². Ed in questi casi, specie per gli stadi di maggiori dimensioni che oggi rappresentano una risorsa particolarmente scarsa all'interno dei singoli Comuni, l'amministrazione concedente dovrebbe anche individuare modalità che, secondo i principi di trasparenza, equità, non discriminazione, ragionevolezza e proporzionalità, assicurino il contenimento delle condizioni economiche e un'adeguata fruibilità delle strutture²³.

¹⁹ [Cfr. a riguardo AS2091 Comune di Cordenons - Richiesta di parere sul riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, del 20 maggio 2025, in Bollettino n. 30/2025; AS2064 Comune di Subiaco - Regolamento comunale per l'affidamento della gestione di impianti sportivi, del 28 gennaio 2025, in Bollettino n. 10/2025; AS1999 Ricognizione SPL 2023, del 1° giugno 2024, in Bollettino n. 25/2024; AS1944 Comune di Bergamo - Ricognizione SPL 2023, del 13 febbraio 2024, in Bollettino n. 9/2024; AS1924 Comune di Milano - Affidamento alla società Milanosport del servizio di gestione degli impianti sportivi e ricreativi, del 24 ottobre 2023, in Bollettino n. 43/2023.]

²⁰ [Articolo 33, Costituzione: "[...] La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme."]

²¹ [Oggetto di analisi devono essere: le caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali; la situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti; i risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili; i risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati; i dati e le informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30; le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta; gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovraccarichi.]

²² [Ad esempio, nel caso dello stadio Olimpico di Roma, la società Sport e Salute S.p.A. esternalizza tramite procedure ad evidenza pubblica la gestione dei vari servizi necessari a rendere lo stadio fruibile ai terzi (come servizi di vigilanza, biglietteria, manutenzione campo da gioco, controllo degli accessi, ristoro, ecc.).]

²³ [Cfr. in questo senso la segnalazione AS1924 - Comune di Milano - Affidamento alla società Milanosport del servizio di gestione degli impianti sportivi e ricreativi, del 26 ottobre 2023 in Bollettino n. 43/2023, dove l'Autorità ha auspicato che: "il Comune di Milano ponga in essere tutte le misure necessarie ad assicurare un corretto svolgimento delle dinamiche concorrenziali nell'ambito delle procedure di

Parimenti, la normativa speciale sugli impianti sportivi contenuta nel d.lgs. n. 38/2021²⁴ prevede che l'Ente - nel caso in cui non intenda gestire direttamente gli impianti sportivi - ne affidi 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", imponendo di farlo nel rispetto del CCP e della normativa euro-unitaria vigente (articolo 6, commi 2 e 3).

Sul punto, l'Autorità²⁵ ha avuto modo di evidenziare come uno dei principi cardine del CCP sia quello di accesso al mercato, sulla base del quale "le stazioni appaltanti e gli enti concedenti favoriscono, secondo le modalità indicate dal codice, l'accesso al mercato degli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, di proporzionalità" (articolo 3 del CCP). Pertanto, la regola da seguire è l'evidenza pubblica, potendo rilevare gli aspetti associativi e sportivi locali in sede di criteri di valutazione e di attribuzione del punteggio da valutare con il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa²⁶.

Altra disposizione della legislazione speciale che merita attenzione è l'articolo 4 del d.lgs. n. 38/2021, il quale prevede misure di accelerazione e semplificazione dei procedimenti necessari per la costruzione o l'ammodernamento degli impianti sportivi, concedendo incentivi per i soggetti che propongono interventi di riqualificazione sotto forma di vantaggi di lungo termine sulle condizioni di uso dell'impianto, fino anche al trasferimento della proprietà dello stesso.

Per quanto riguarda gli incentivi, il sistema di affidamento degli interventi di costruzione/riqualificazione e di gestione degli impianti sportivi delineato dall'articolo 4, comma 11, del citato d.lgs. n. 38/2021, nell'obiettivo di promuovere l'attività delle associazioni e delle società sportive in tale ambito, stabilisce il ricorso all'istituto del *project financing* con diritto di prelazione per il soggetto proponente, rimandando espressamente alle previsioni del CCP in materia di finanza di progetto, per quanto non diversamente disciplinato dalla norma.

A tale proposito, l'Autorità intende sottolineare che l'istituto della finanza di progetto riserva un rilevante vantaggio competitivo al soggetto promotore, riconoscendogli un diritto di prelazione laddove non dovesse risultare aggiudicatario della gara avente ad oggetto il progetto di costruzione/riqualificazione presentato²⁷.

Sul tema del ricorso alla finanza di progetto, l'Autorità si è già più volte espressa, sottolineando la necessità che tale istituto sia puntualmente motivato in ordine alla esigenza di interesse pubblico che ne giustifica il ricorso e sia in ogni caso utilizzato garantendo trasparenza e parità di condizioni tra tutti gli operatori economici, sia nella fase preliminare di scelta del progetto da porre a base di gara (es. fornendo accesso sullo stesso piano del soggetto proponente alle informazioni tecniche necessarie a predisporre progetti alternativi), sia nella fase di gara, che deve essere strutturata in modo tale da garantire reale contendibilità ed eque condizioni di partecipazione ai potenziali partecipanti²⁸.

Visto il sacrificio concorrenziale che deriva in particolare dal diritto di prelazione – e fermi restando, in ogni caso, gli esiti della procedura d'infrazione nei confronti dello Stato italiano riguardante, tra le altre cose, l'incompatibilità dell'istituto della finanza di progetto con l'ordinamento eurounitario²⁹ – l'Autorità evidenzia che il ricorso a tale strumento dovrebbe essere circoscritto ai soli casi in cui non sarebbe possibile raggiungere l'obiettivo di interesse pubblico in modo meno restrittivo della concorrenza. Ciò potrebbe verificarsi soltanto in presenza di investimenti di

affidamento del servizio di gestione degli impianti sportivi e ricreativi, dei centri balneari e delle piscine di proprietà comunale, al fine di garantire, a beneficio degli utenti, che il servizio sia espletato con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche".]

²⁴ [D.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38, recante "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".]

²⁵ [Cfr. AS2064 Comune di Subiaco - Regolamento comunale per l'affidamento della gestione di impianti sportivi, del 28 gennaio 2025, in Bollettino n. 10/2025.]

²⁶ [Inoltre, l'Autorità ha evidenziato che, secondo quanto prescritto dal d.lgs. n. 36/2023, per le concessioni di servizi è obbligatorio fare ricorso a procedura pubblica (art. 182) oppure, se sotto soglia, almeno a 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 (art. 187). Anche la Corte dei Conti, Sez. Reg. di Controllo per la Lombardia, nella deliberazione n. 251/2024/PAR del 17 dicembre 2024, ha rilevato che "l'affidamento in via immediata e diretta ad una specifica associazione appare precluso dall'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 38/2021 e s.m.i., nonché dalla ratio dell'art. 13 del Codice dei contratti vigente". Cfr. altresì parere ANAC n. 33 dell'8 ottobre 2025.]

²⁷ [Lo stesso Consiglio di Stato ha di recente evidenziato come tale diritto sia in grado di porre in discussione l'essenza stessa della gara pubblica, producendo "incisivi effetti" sul principio di parità di trattamento tra i partecipanti (cfr. ordinanza n. 9449/2024 di rinvio alla Corte di Giustizia).]

²⁸ [Cfr. AS2045 Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – Anno 2024, del 17/12/2024, in Bollettino n. 1/2025; AS1907 Regione Piemonte – Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico, del 25/07/2023, in Bollettino n. 31/2023; AS2053 ATO 3 Messina - Affidamento del Servizio Idrico Integrato, del 28/01/2025, in Bollettino n. 6/2025; AS2107 Comune di Gaeta (LT) - Concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative - Delibere febbraio e aprile 2025, del 21/05/2025, in Bollettino n. 39/2025. Cfr. anche Consiglio di Stato, Sez. V, n. 9298/2023 e n. 5026/2024.]

²⁹ [Si ricorda che, in data 8 ottobre 2025, la Commissione europea ha inviato allo Stato italiano una lettera di messa in mora per il non corretto recepimento di alcune disposizioni delle Direttive UE in materia di contratti pubblici (procedura di infrazione INFR(2018)2273) sottolineando come la procedura di finanza di progetto, nel suo complesso, "sembra costituire un potente strumento di elusione dell'intero quadro normativo dell'UE in materia di aggiudicazione di contratti pubblici e la sua disciplina non fornisce adeguati strumenti per limitare i significativi rischi di abuso". Con particolare riguardo al diritto di prelazione, la Commissione ritiene che "nella misura in cui l'articolo 193, commi 9 e 12, del codice aggiornato stabilisce l'obbligo per l'ente concedente di prevedere un diritto di prelazione a favore del promotore/proponente nel bando di gara, tale disposizione viola i principi di parità di trattamento e non discriminazione sanciti dagli articoli 3 e 30 della direttiva 2014/23/UE".]

elevata complessità e onerosità e nelle ipotesi in cui la sola previsione della compensazione delle spese di predisposizione del progetto in caso di mancata aggiudicazione da parte del promotore non basti a conferire sufficiente incentivo a presentare proposte progettuali *ab initio*, in assenza del diritto di prelazione.

Occorre infine svolgere alcune riflessioni in merito alla facoltà riservata all'Ente dal citato d.lgs. n. 38/2021 di alienare l'impianto sportivo, possibilità che non si pone di per sé in contrasto con la tutela dell'interesse pubblico perseguito attraverso l'utilizzo dell'impianto stesso³⁰. Tuttavia, in linea con quanto osservato sopra, l'Autorità intende sottolineare che l'individuazione del soggetto acquirente deve effettuarsi attraverso modalità aperte e rispettose dei principi di trasparenza, concorrenza e non discriminazione tra i potenziali interessati, anche per assicurare la migliore tutela dell'interesse pubblico legato alla fruizione dello stadio comunale.

Mentre in presenza di un progetto di fattibilità dichiarato di interesse pubblico che dovesse includere anche il trasferimento della proprietà dell'impianto ciò è in qualche modo garantito dalla messa a gara del progetto stesso – in coerenza con le previsioni di cui ai commi 11 e 12 dell'articolo 4 del d.lgs. n. 38/2021 –, il comma 13 del medesimo articolo stabilisce che, anche in assenza di una proposta di ammodernamento e riqualificazione, le società sportive locali e i Comuni possano “*liberamente negoziare il prezzo e le condizioni contrattuali di vendita o di utilizzo di aree del patrimonio disponibile urbanisticamente destinate alla costruzione di impianti sportivi*”. In questo caso, solo qualora le società sportive interessate all'acquisto o all'utilizzo delle predette aree siano più di una, ricorre l'obbligo per il Comune di indire una procedura negoziata (ma comunque senza previa pubblicazione del bando di gara).

Non può non evidenziarsi come la disposizione in commento appaia conferire un vantaggio sbilanciato e ingiustificato alle società sportive locali. La norma non prevede infatti alcun confronto aperto preventivo con altri operatori di mercato per consentire di raccogliere manifestazioni di interesse all'acquisto dell'impianto. L'obbligo di procedura negoziata, senza pubblicazione del bando di gara, in caso di interesse in tal senso da parte di più di una società sportiva, non supplisce alla funzione svolta da una procedura aperta, in quanto non garantisce in alcun modo la trasparenza del processo di circolazione delle informazioni, né l'imparzialità nel dare a ogni potenziale interessato pari opportunità di formulare proposte alternative.

c) Modalità di affidamento dei servizi commerciali nelle aree afferenti allo stadio comunale

Infine, per quanto concerne le modalità di affidamento della gestione degli spazi commerciali nelle aree afferenti agli stadi comunali, le informazioni raccolte hanno mostrato una situazione di scarsa trasparenza circa le concrete modalità di affidamento degli stessi. Ciò che è noto è che la gestione di tali spazi viene normalmente inclusa nell'ambito della concessione dello stadio – nonostante la natura delle attività svolte al loro interno sia in genere molto dissimile da quelle svolte dalla società affidataria – e soltanto in limitati casi il contratto di concessione raccomanda esplicitamente il ricorso a procedure ad evidenza pubblica in caso di sub-affidamento.

In proposito, si ritiene opportuno evidenziare l'importanza di valorizzare al meglio gli spazi commerciali afferenti allo stadio, a beneficio della cittadinanza e del mercato, disponendo che gli stessi vengano affidati mediante procedure concorrenziali, trasparenti e aperte, direttamente da parte dell'Ente, oppure con opportune clausole da inserire nei pertinenti contratti di servizio con il gestore unitamente ad attività di vigilanza e monitoraggio sull'esecuzione delle stesse. Tali attività, infatti, ben potrebbero essere gestite anche da soggetti diversi dagli affidatari dell'impianto, e quindi, in tal caso, restare scorporate dall'affidamento principale e venire messe a gara direttamente dall'Ente.

Considerazioni conclusive

Tutto quanto sopra considerato, si ritiene fondamentale invitare gli Enti competenti ad adottare le dovute misure necessarie a conformarsi a quanto prescritto dal d.lgs. n. 201/2022 in merito alle modalità di affidamento e alla ricognizione dell'andamento del servizio di gestione degli stadi comunali.

Si raccomanda altresì di adottare un'interpretazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 38/2021 orientata ai principi di concorrenza, non discriminazione e trasparenza, anche prevedendo fasi di confronto con il mercato ulteriori rispetto a quanto ivi previsto, in coerenza con l'impianto definito dal Codice dei contratti pubblici.

L'Autorità invita l'ANCI a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative assunte con riguardo alle criticità concorrenziali evidenziate.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

³⁰ [Cfr. Cons. Stato, Sez. III, n. 4057/2024, secondo cui il soddisfacimento dell'interesse collettivo allo sport è una finalità perseguitabile sia dal privato che dal pubblico, non essendo immaginabile 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.]