

Commenti

# IMPIANTI SPORTIVI: QUALE PROCEDURA PER LA LORO PROGETTAZIONE, RIQUALIFICAZIONE, MANUTENZIONE E GESTIONE?

COMMENTO A FASC. ANAC N. 363/2025 DEL 26 NOVEMBRE 2025

**Alceste Santuari**

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

## Abstract

L'Anac, nell'ambito della propria attività istituzionale di vigilanza, ha censurato la decisione di un ente locale in ordine all'affidamento di un progetto di riqualificazione, manutenzione e gestione di un impianto sportivo dedicato al gioco del rugby, ritenendo il comportamento seguito dall'amministrazione civica non conforme alle previsioni delle disposizioni contenute nel d. lgs. n. 38/2021.

Parole chiave: Affidamento, Ruolo delle ASD e delle SSD, d.lgs. n. 38/2021

---

## 1. L'oggetto dell'intervento dell'Autorità

L'Anac, nell'ambito della propria attività istituzionale di vigilanza, si è espressa in ordine alla modalità con la quale un comune ha ritenuto di finanziare, con contributi pubblici, un progetto di riqualificazione, manutenzione e gestione di un impianto sportivo dedicato al gioco del rugby.

## 2. Il progetto presentato dalla società sportiva e l'iter procedimentale

In ossequio alle previsioni contenute nel d. lgs. n. 38/2021, una società sportiva presentava al comune una proposta avente ad oggetto la progettazione, riqualificazione, finanziamento, manutenzione e gestione di un centro rugby.

A seguito della presentazione della proposta, ai sensi dell'art. 4, comma 4, del D. Lgs 38/2021, è stata indetta la conferenza dei servizi preliminare, che – giova ricordare – è finalizzata alla valutazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali e all'acquisizione di tutti i pareri, intese, concerti, nulla osta o atti di assenso preliminari necessari per l'approvazione del progetto di interesse pubblico<sup>1</sup>. Nell'ambito della conferenza preliminare, l'ente locale interessato

---

<sup>1</sup> La Conferenza in parola, al fine di velocizzarne l'iter, viene, in molti casi, indetta in forma semplificata e asincrona (come previsto dagli artt. 14, comma 3 e 14-bis della Legge n. 241/1990).

procede all'esame delle proposte presentate, unitamente ad eventuali istanze concorrenti. Qualora l'analisi dia esito positivo e, quindi, la proposta sia ritenuta di interesse pubblico, la Conferenza preliminare stabilisce le condizioni e i vincoli che dovranno essere rispettati nel progetto definitivo ed esecutivo. A tal fine, la società ha presentato la propria proposta definitiva composta, tra l'altro, dai seguenti elaborati: a) Progetto di Fattibilità Tecnico Economica (PFTE); b) Piano Economico Finanziario asseverato; c) bozza di Convenzione; d) documento recante la specificazione delle caratteristiche della gestione.

Successivamente, ai sensi dell'art. 5, d.lgs. n. 38/2021, si è aperta la Conferenza dei Servizi Decisoria, nell'ambito della quale sono state avviate le interlocuzioni tra il proponente e il Comune finalizzate ad attribuire maggiore centralità al servizio pubblico nell'ambito della concessione, così da poter qualificare la proposta di interesse pubblico, la quale, nel frattempo, aveva integrato le osservazioni, richieste e modifiche avanzate all'amministrazione civica.

Alla luce del quadro fin qui delineato, il comune ha provveduto ad assegnare alla società di scopo<sup>2</sup>, appositamente costituitasi, la realizzazione delle attività oggetto della proposta avanzata.

### 3. I rilievi dell'Autorità

In primo luogo, l'Autorità ha censurato il ricorso all'art. 4, comma 12, d. lgs. n. 38/2021, atteso che disposizione presuppone che la proposta di ammodernamento dell'impianto sia presentata da un'associazione o società sportiva già utilizzatrice dell'impianto. Al contrario, nel caso di specie, il proponente finale, nonché affidatario della concessione (la società di scopo) è una società non utilizzatrice dell'impianto e, inoltre, essa è stata costituita su volontà dell'iniziale proponente successivamente alla proposta presentata da quest'ultimo.

In secondo luogo, l'Autorità ha evidenziato che la società di scopo non risultava conforme al dettato normativo, poiché non è possibile distinguere tra il soggetto affidatario dell'impianto e la società di scopo. In proposito, l'Autorità ha rilevato che la società di scopo contemplata dall'art. 4, comma 12 citato deve essere costituita ai soli fini dell'esecuzione del contratto. Una siffatta previsione è finalizzata, invero, a permettere all'associazione o alla società sportiva dilettantistica (o professionistica) affidataria, che coincide con il soggetto che ha presentato la proposta come utilizzatore dell'impianto, di dotarsi di un veicolo societario operativo per condurre le attività di gestione del progetto. Da ciò discende che la fase esecutiva presuppone necessariamente l'esistenza

---

<sup>2</sup> Ai sensi dell'art. 194, comma 1, d. lgs. n.36/2023, per gli affidamenti superiori alla soglia di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a), il bando di gara per l'affidamento di una concessione nella forma della finanza di progetto prevede che l'aggiudicatario costituisca una società di scopo in forma di società per azioni o a responsabilità limitata, anche consortile. Il bando di gara indica l'ammontare minimo del capitale sociale della società. In caso di concorrente costituito da più soggetti, nell'offerta è indicata, a pena di esclusione, la quota di partecipazione al capitale sociale di ciascun soggetto. In quest'ottica, la società di scopo è lo strumento veicolo creato appositamente per gestire ed eseguire il contratto di concessione, consentendo una netta separazione giuridica e finanziaria tra l'operatore economico aggiudicatario e la gestione operativa del progetto.

di due soggetti diversi e separati, segnatamente, il soggetto proponente/affidatario e la società di scopo all'uopo costituitasi, alla quale, tuttavia, il primo deve essere riconducibile.

L'Autorità ha, inoltre, escluso che l'affidamento possa trovare fondamento nell'art. 5 del d.lgs. n. 38/2021, atteso che la norma in parola richiede che il soggetto proponente sia un'associazione o una società sportiva senza fini di lucro, qualificazioni soggettiva che nel caso in oggetto manca. L'art. 5, d. lgs. n. 38/2021 riserva invero alle associazioni e società sportive senza fini di lucro, la possibilità di “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 economico 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”.

In ultima analisi, l'ANAC ha ribadito quanto segue:

1. il d.lgs. n. 38/2021 ha introdotto una disciplina di semplificazione degli affidamenti per gli interventi di costruzione, ammodernamento, rigenerazione e gestione degli impianti sportivi;
2. il d. lgs. n. 38/2021 ha diversificato le procedure anche in ragione della qualifica soggettiva dei soggetti proponenti (privati in intesa con una o più delle associazioni o società sportive dilettantistiche o professionistiche utilizzatrici dell'impianto; sole associazioni o società sportive dilettantistiche o professionistiche utilizzatrici dell'impianto; associazioni e società sportive senza fini di lucro);
3. il comma 12 dell'art. 4 prevede una disciplina settoriale maggiormente semplificata nel caso in cui la proposta di ammodernamento e riqualificazione sia presentata dalla sola associazione o società sportiva dilettantistica o professionistica utilizzatrice dell'impianto;
4. nell'ipotesi di cui al comma 12 è previsto che si possa procedere liberamente all'affidamento dei lavori;
5. nello stesso comma 12 è, inoltre, inserita anche la previsione concernente la possibile costituzione di una società di scopo da parte dell'associazione o della società sportiva dilettantistica o professionistica, purché quest'ultima mantenga una partecipazione superiore al 50% e la società sia finalizzata all'esecuzione e alla successiva gestione degli interventi;
6. l'art. 5, invece, disciplina l'affidamento degli impianti alle associazioni e le società sportive senza fini di lucro, i quali 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 economico 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;

7. se l'ente locale riconosce l'interesse pubblico del progetto affida la gestione gratuita dell'impianto per una durata proporzionalmente corrispondente al valore dell'intervento e comunque non inferiore a cinque anni.

Alla luce del su richiamato quadro di riferimento, l'Autorità ha censurato la decisione dell'amministrazione locale poiché nel caso di specie mancavano la qualificazione soggettiva richiesta sia dall'art. 4, comma 12, sia dall'art. 5 del decreto 38/2021. Ne consegue l'illegittimità della procedura seguita, in quanto la società, non qualificandosi né come società utilizzatrice dell'impianto né come società senza scopo di lucro, non avrebbe potuto essere destinataria dell'affidamento.

La decisione dell'ANAC contribuisce a chiarire l'ambito applicativo di una normativa complessa, articolata e che, *naturaliter*, è caratterizzata da una serie di intersezioni tra disposizioni provenienti da diverse fonti e che, come tali, richiedono una specifica attenzione da parte delle amministrazioni pubbliche, in specie quando esse intendano favorire l'apporto dei soggetti non lucrativi.