



Unione Nazionale Associazioni Sportive Centenarie d'Italia

ASSOCIAZIONE BENEMERITA CONI



Con la collaborazione organizzativa di  
**“Fondazione Marcantonio Bentegodi” 1868 Verona**

**VERONA 20 ottobre 2018**

*Palazzo della Gran Guardia, Piazza Bra n. 1, Verona*

**14° CONVEGNO NAZIONALE  
ANNUALE U.N.A.S.C.I.**

***“Le arene dello sport oggi”***

*Aspetti della gestione di un impianto sportivo*

**“Il rinnovo della concessione e dell’affidamento  
degli impianti sportivi alle a.s.d.”**

Relazione di:

**dott. Eduardo Gugliotta**

Roma - Responsabile Servizio Incentivi Istituto per il Credito Sportivo

Quali procedure deve seguire l'Ente locale per l'affidamento di un impianto sportivo ad un'associazione o società sportiva? L'obiettivo principale dell'amministrazione pubblica, vista la rilevante funzione sociale svolta dalle attività sportive, è quello di fornire un servizio alla collettività e di mettere in condizione l'impianto di essere utilizzato in maniera propria, per la finalità per la quale è stato realizzato: tale obiettivo è perseguibile liberamente nelle forme ritenute di volta in volta opportune oppure ci sono norme che impongono precise modalità di affidamento?

La materia è molto articolata essendo disciplinata da diverse fonti di vario livello: comunitario, nazionale, regionale e comunale.

#### **Quadro normativo di riferimento**

Secondo il decreto del Ministro dell'interno del 18 marzo 1996 *"Norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio di impianti sportivi"* coordinato con le modifiche e le integrazioni introdotte dal D.M. 6 giugno 2005, l'impianto sportivo consiste nell'*"insieme di uno o più spazi di attività sportiva dello stesso tipo o di tipo diverso che hanno in comune i relativi spazi e servizi accessori, preposti allo svolgimento di manifestazioni sportive"*.

L'articolo 117 della Costituzione attribuisce la **competenza legislativa concorrente in materia di "ordinamento sportivo" alle Regioni** che quindi esercitano la relativa potestà legislativa, esclusa la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato. Alle Regioni compete, inoltre, la legislazione in attuazione dell'art. 90 della L. 289/2002 sulle modalità di affidamento degli impianti sportivi.

Il Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 ha disposto il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative nelle materie indicate dall'art. 117 della Costituzione ancora esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato e la delega alle stesse Regioni dell'esercizio di altre funzioni amministrative, a norma dell'art. 118, secondo comma, della Costituzione: tra le funzioni trasferite quelle *"amministrative relative alla materia "turismo ed industria alberghiera" che concernono tutti i servizi, le strutture e le attività pubbliche e private riguardanti l'organizzazione e lo sviluppo del turismo regionale, anche nei connessi aspetti ricreativi, e dell'industria alberghiera, nonché gli enti e le aziende pubbliche operanti nel settore sul piano locale. Le funzioni predette comprendono fra l'altro: a) le opere, gli impianti, i servizi complementari all'attività turistica; b) la promozione di attività sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature, di intesa, per le attività e gli impianti di interesse dei giovani in età scolare, con gli organi scolastici. Restano ferme le attribuzioni del CONI per l'organizzazione delle attività agonistiche ad ogni livello e le relative attività promozionali. Per gli impianti e le attrezzature da essa promossi, la regione si avvale della consulenza tecnica del CONI"*.

Il CDDS – Comitato per lo Sviluppo dello Sport del Consiglio d'Europa nella 7<sup>a</sup> Conferenza dei Ministri europei responsabili dello Sport tenutasi a Rodi dal 13 al 15 maggio 1992 ha approvato la **Carta Europea dello Sport** con lo scopo di promuovere lo sport quale importante fattore per lo sviluppo umano, ed impegnando gli Stati membri a adottare le misure necessarie a realizzarne le enunciazioni. L'articolo 4 su **"Impianti Sportivi e Attività"** detta i **principi per la loro gestione**:

1. *L'accesso agli impianti o alle attività sportive sarà garantito senza alcuna distinzione di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche o qualsiasi altra opinione, origine nazionale o sociale, appartenenza ad una minoranza nazionale, ricchezza, nascita o qualsiasi altro status.*

2. *Saranno presi provvedimenti affinché tutti i cittadini abbiano la possibilità di praticare lo sport; altre misure supplementari saranno prese – ove necessario – al fine di consentire sia ai giovani più dotati, sia ai disabili e ai gruppi più svantaggiati, di beneficiare realmente di tali possibilità.*

3. *Poiché la pratica dello sport dipende in parte, dal numero, dalla varietà e dalla accessibilità degli impianti sportivi, la loro pianificazione globale è di competenza dei poteri politici. Questi terranno conto delle esigenze nazionali, regionali e locali, nonché degli impianti pubblici, privati e commerciali già esistenti. I responsabili prenderanno provvedimenti per assicurare la buona gestione e la piena utilizzazione degli impianti, in tutta sicurezza.*

4. *I proprietari di impianti sportivi prenderanno le misure necessarie per facilitarne l'accesso da parte di gruppi svantaggiati, compresi coloro che soffrono di handicap fisici e mentali.*

### **La funzione sociale degli impianti sportivi e la preferenza nell'affidamento riservata a ASD e SSD**

La legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) con l'art. 90 interviene sui principi fondamentali in tema di ordinamento sportivo dettando le "Disposizioni per l'attività sportiva dilettantistica" che evidenziano la funzione sociale degli impianti sportivi e l'interesse pubblico a garantirne la massima fruizione, introducendo altresì un regime preferenziale nell'assegnazione degli impianti alle associazioni e società sportive dilettantistiche:

**24. 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.**

**25. Ai fini del conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 29 della presente legge, 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. Le regioni disciplinano, con propria legge, le modalità di affidamento.****

**26. Le palestre, le aree di gioco e gli impianti sportivi scolastici, compatibilmente con le esigenze dell'attività didattica e delle attività sportive della scuola, comprese quelle extracurricolari ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 1996, n. 567, devono essere posti a disposizione di società e associazioni sportive dilettantistiche aventi sede nel medesimo comune in cui ha sede l'istituto scolastico o in comuni confinanti.**

La validità di tale norma è stata più volte messa in dubbio nel corso degli anni e da ultimo l'ANAC con la delibera n. 1300/2016 "ritiene pertanto, che a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice, che ha dettato una specifica disciplina per le concessioni di servizi e che ha incluso la "gestione degli impianti sportivi" nell'Allegato IX del Codice, quale appalto di servizi, **debba ritenersi superata e non più applicabile la previsione di cui all'art. 90, comma 25 della l. 289/2002, sopra richiamato, dettata in un differente contesto normativo.**" La conseguenza di siffatta impostazione sarebbe la necessità di abbandonare il regime preferenziale nell'assegnazione degli impianti sportivi ad associazioni e società sportive dilettantistiche per procedere a procedure ad evidenza pubblica aperte a tutti i soggetti economici. La legge Finanziaria per il 2018 (L. 205/2017) al comma 361, nell'introdurre delle modifiche, ha invece ribadito il regime preferenziale riconfermando la validità delle previsioni di cui ai citati commi dal 24 al 26.

### **Servizi sportivi come servizi pubblici locali**

La **gestione di un impianto sportivo** – intesa come l'insieme di attività volte ad assicurare il funzionamento di un impianto e l'erogazione del servizio sportivo che nello stesso si svolge - **rientra a pieno titolo nell'area dei servizi pubblici** e, più in particolare, nell'ambito dei servizi alla persona o servizi sociali.

Il **servizio pubblico** infatti può definirsi come un'attività, ossia un complesso di operazioni funzionalmente coordinate, che produce utilità per gli utenti al fine del soddisfacimento di bisogni eterogenei. E' servizio pubblico, quindi, quell'attività economica destinata a soddisfare i bisogni propri della collettività ed alla quale, pertanto, deve essere riconosciuta una funzione sociale.

**"Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali"** (art.112 TUEL D.Lgs 267/2000).

**Sul tema della qualificazione della gestione di un impianto sportivo come servizio pubblico la giurisprudenza è costante:**

**"Sul piano oggettivo, per pubblico servizio deve intendersi un'attività economica esercitata per erogare prestazioni volte a soddisfare bisogni collettivi ritenuti indispensabili in un determinato contesto sociale, come nel caso della gestione di impianti sportivi comunali"** (C.d.S., IV, 6325/2000; C.d.S., VI, n. 1514/2001, Tar Lombardia Milano, sez. III n.5633/2005)

**"Rientra nella categoria del servizio pubblico l'affidamento, tramite convenzione, a soggetto privato, della gestione per l'uso pubblico degli impianti sportivi comunali (abbinata alla loro custodia e manutenzione), secondo la disciplina dettata dal Comune medesimo e sotto la vigilanza dello stesso, con pagamento della relativa tariffa da parte dei fruitori delle strutture (singoli cittadini, associazioni, società sportive), a remunerazione dell'attività di gestione".** (Tar Puglia Lecce sez.III 17/11/2008 n. 3330)

*“Secondo la costante giurisprudenza di questa Sezione sono **servizi pubblici** non solo i servizi specificamente denominati tali dalla legge e riservati ai comuni e alle province, ma tutte le attività di produzione di servizi rispondenti a fini di utilità e di promozione sociale. Un centro sportivo strutturato in una **piscina, di proprietà comunale**, è un bene che per sua natura è destinata ad essere adibita ad un uso pubblico. **L'attività ad essa inerente, pertanto, ha tutte le caratteristiche per essere qualificata come un servizio pubblico**”* (Consiglio di Stato sez. V8/9/2008 n. 4265)

*“I tratti distintivi del **servizio pubblico** sono ravvisabili nel servizio di gestione della **piscina comunale**. Difatti si tratta di un'attività oggettivamente correlata alla realizzazione di interessi pubblici essendo funzionale, per le sue caratteristiche intrinseche, a consentire a qualunque interessato lo svolgimento di attività sportiva, strettamente connessa con la **tutela della salute che l'art. 32 della Costituzione individua quale fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività**. D'altro canto è evidente che si tratta di un'attività prestata direttamente in favore degli utenti per soddisfare interessi di rilevanza generale”* (Tar Lombardia, III, 13 novembre 2009, n. 5021)

*“Tale principio di fondo deve trovare concreta attuazione nella necessaria osservanza da parte del gestore di livelli minimi di servizio, per quantità e qualità, nonché nella continuità e regolarità del medesimo in favore della collettività degli utenti. La predetta verifica fattuale deve essere compiutamente assolta dall'ente locale, al fine di configurare correttamente l'affidamento in oggetto in termini di **concessione di pubblico servizio**”* (C.d.C., sez. controllo Lombardia, deliberazione 14.3.2011 n.124).

*“**L'impianto sportivo rientra nella previsione dell'ultimo capoverso dell'art. 826 c.c., ossia in quella relativa ai beni di proprietà dei comuni destinati ad un pubblico servizio e perciò assoggettati al regime dei beni patrimoniali indisponibili** i quali, ex art. 828 c.c. non possono essere sottratti alla loro destinazione. Su tali beni insiste, dunque, un **vincolo funzionale**, coerente con la loro vocazione naturale ad essere **impiegati in favore della collettività, per attività di interesse generale** e non vi è dubbio che la conduzione degli impianti sportivi sottenda a tale tipologia di attività”* (Consiglio di Stato n. 2385/2013 e n. 3380/2016).

La gestione degli impianti sportivi può quindi essere effettuata dall'amministrazione competente in forma diretta oppure indiretta, mediante **affidamento a terzi individuati con procedura selettiva**.

#### **Le concessioni e gli appalti di servizi**

A differenza del precedente (D.Lgs 163/2006) il nuovo Codice dei contratti pubblici, approvato con il Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, include le **concessioni di servizi** tra le tipologie contrattuali disciplinate (art. 1): “Il presente codice disciplina i contratti di appalto e di **concessione** delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori aventi ad oggetto **l'acquisizione di servizi**, forniture, lavori e opere, nonché i concorsi pubblici di progettazione”.

L'art. 3 del Codice dei contratti pubblici definisce le concessioni:

uu) «**concessione di lavori**», un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano l'esecuzione di lavori ovvero la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori ad uno o più operatori economici riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire le opere oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere;

vv) «**concessione di servizi**», un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera ll) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi;

**Nella concessione di pubblici servizi il concessionario eroga le proprie prestazioni direttamente ai fruitori, si assume il rischio della gestione dell'opera o del servizio ed il costo del servizio grava in tutto o in parte sugli utenti, differenziandosi dall'appalto di servizi nel quale le prestazioni vengono erogate direttamente all'Amministrazione e spetta a questa l'onere di compensare l'attività svolta dall'appaltatore privato.**

**L'elemento che caratterizza la concessione di servizi pubblici rispetto all'appalto di servizi è il rischio di gestione.** Quindi laddove l'aggiudicatario assuma il rischio della gestione economica del servizio prestato, anche nella gestione di un impianto sportivo, si configura la concessione di servizi. Il soggetto privato concessionario sostiene, infatti, una parte considerevole dell'alea economica della gestione ottenendo la

remunerazione del servizio fornito in tutto o in parte dalla gestione dell'impianto sportivo, sgravando in tal modo l'Amministrazione dal rischio di gestione. Se invece il concessionario fornisce l'opera o il servizio senza sopportare il rischio connesso alla gestione la fattispecie negoziale non è assimilabile alla concessione bensì all'appalto di lavori o di servizi (in tal senso Consiglio di Stato, Sez. V, 30 aprile 2002, n. 2294).

Il Codice dei contratti pubblici all'art. 3 zz) definisce il «**rischio operativo**», *il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito all'operatore economico. Si considera che l'operatore economico assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, per tali intendendosi l'insussistenza di eventi non prevedibili, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita all'operatore economico deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subito dall'operatore economico non sia puramente nominale o trascurabile*».

#### **Servizi economicamente rilevanti e servizi privi di rilevanza economica**

Nella PARTE III sui CONTRATTI DI CONCESSIONE del Codice dei contratti pubblici l'art. 164, comma 3, si stabilisce che **“I servizi non economici di interesse generale non rientrano nell'ambito di applicazione della presente Parte”**.

Diventa quindi necessario per stabilire le modalità di affidamento della concessione di servizi comprendere se la gestione di un impianto sportivo sia un «servizio **non** economico di interesse generale» poiché in tal caso, come previsto dal comma 2 del citato articolo 164, si applicherebbero, tra gli altri, i principi comuni, le modalità e le procedure di affidamento contenuti nella parte I e II del Codice e la normativa prevista dal Codice per gli **appalti di servizi** e non le previsioni di cui alla parte III del Codice che disciplina i contratti di concessione e quelle di cui alla parte IV relative alla concessione di costruzione e gestione e di servizi.

*“La **gestione di impianti sportivi con rilevanza economica**, qualificabile quale **“concessione di servizi”** ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. vv) del Codice, deve essere affidata nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 164 e seguenti del Codice stesso, con applicazione delle parti I e II del Codice stesso (per quanto compatibili). La **gestione degli impianti sportivi privi di rilevanza economica**, sottratta alla disciplina delle concessioni di servizi (art. 164, comma 3), deve essere ricondotta nella categoria degli **“appalti di servizi”**, da aggiudicare secondo le specifiche previsioni dettate dal Codice per gli appalti di servizi sociali di cui al Titolo VI, sez. IV”. “Si tratta, pertanto, di un appalto di servizi poiché oggetto dell'affidamento è la gestione dell'impianto sportivo, quale servizio reso per conto dell'amministrazione ed in assenza di rischio operativo (secondo le definizioni contenute nell'art. 3 del Codice)”. (ANAC Delibera n. 1300 del 14 dicembre 2016)*

*“Ai fini della **definizione della rilevanza economica del servizio sportivo** è necessario **distinguere tra servizi** che si ritiene debbano essere resi alla collettività anche al di fuori di una logica di profitto d'impresa, cioè quelli **che il mercato privato non è in grado o non è interessato a fornire, da quelli che, pur essendo di pubblica utilità, rientrano in una situazione di mercato appetibile per gli imprenditori** in quanto la loro gestione consente una remunerazione dei fattori di produzione e del capitale e permette all'impresa di trarre dalla gestione la fonte della remunerazione, con esclusione di interventi pubblici”. (Tar Lazio 22.3.2011 n. 2538)*

Sono quindi **servizi di rilevanza economica** quelli resi con impianti la cui gestione è remunerativa, in grado cioè di produrre reddito, generando eventuali utili di gestione, mentre invece sono **privi di rilevanza economica** quei servizi resi con impianti che per caratteristiche, dimensioni e ubicazione sono improduttivi di utili di gestione necessitando un contributo da parte dell'amministrazione concedente. Va quindi valutato l'impatto che l'attività può avere sulla concorrenza ed i suoi caratteri di redditività che deve sussistere quantomeno in potenza, e per la quale sia possibile una competizione sul mercato e ciò anche in presenza di forme di intervento finanziario pubblico a sostegno dell'attività in questione.

*Può invece considerarsi **privo di rilevanza economica il servizio** che, per sua natura o per le modalità con cui viene svolta la relativa gestione, non dà luogo ad alcuna competizione, appare irrilevante ai fini della concorrenza e la cui gestione deve rispondere al solo principio di buon andamento e non anche di necessario equilibrio tra costi e ricavi. (Parere Corte dei Conti n. 195/2009; TAR Puglia n. 1318/2006; Cons. Stato n. 5072/2006).*

*“Non è possibile individuare a priori, in maniera definita e statica, una categoria di **servizi pubblici a rilevanza economica**, che va, invece, effettuata di volta in volta, con riferimento al singolo servizio da espletare, da parte dell’ente stesso, avendo riguardo all’impatto che il servizio stesso può avere sul contesto dello specifico mercato concorrenziale di riferimento ed ai suoi caratteri di redditività/autosufficienza economica (ossia di capacità di produrre profitti o per lo meno di coprire i costi con i ricavi) (...). Spetta all’ente valutare le modalità ottimali di espletamento del servizio con riguardo ai costi, ai margini di copertura degli stessi, alle migliori modalità di organizzazione del servizio in termini di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto dei principi di tutela della concorrenza da un lato e della universalità e dei livelli essenziali delle prestazioni dall’altro”* (Corte dei conti, Sez. controllo Sardegna, del. n. 9 del 18 giugno 2007).

*“**La rilevanza economica va intesa come possibilità** (valutabile anche in concreto e non solo in astratto) **che dalla gestione del servizio si ricavi un profitto e come contendibilità sul mercato del servizio**. La giurisprudenza, ai fini della individuazione, adotta un criterio relativistico, che tenga conto delle peculiarità del caso concreto, quali la concreta struttura del servizio, le concrete modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico-organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la disciplina normativa del servizio”* (Consiglio di Stato sez. VI 18/12/2012 n. 6488).

*“**Sono da considerare a rilevanza economica** i servizi di gestione del centro educativo diurno per minori, servizio di mensa sociale, assistenza domiciliare in favore di persone anziane e/o svantaggiate, consegna di pasti caldi a domicilio, servizi di gestione del centro di aggregazione per anziani, servizi relativi a parcheggi pubblici, **servizi connessi ad impianti sportivi**, servizi di trasporto pubblico scolastico, turistico, di disabili, ecc. Se pure è vero che i servizi in parola sono connotati da significativo rilievo socio-assistenziale, non di meno è intrinseca, nell’espletamento degli stessi, anche una rilevante componente economica tesa ad assicurare **non la mera copertura delle spese sostenute, ma anche un potenziale profitto d’impresa**. Non può aversi riguardo, in definitiva, in ipotesi siffatte, all’astratta natura del servizio di cui si tratta (se di rilevanza sociale o meno), ma **alla concreta natura del suo espletamento, ai suoi specifici connotati economico-organizzativi, alla natura del soggetto chiamato ad espletarlo.**”* (C.d.S. sez. V 30/8/2006 n. 5072).

*“L’impianto è composto da un edificio con tre piscine ... e spazi di servizio con annesso bar, piscina all’aperto, spazio verde destinato a solarium ed aree di pertinenza... Non può condividersi che le caratteristiche strutturali dell’impianto siano tali da privarlo, intrinsecamente, di rilevanza economica, sembrando piuttosto che l’incapacità di essere condotto in modo economicamente proficuo derivi dalla determinazione contingente di **praticare tariffe di particolare favore**. **Ma ciò corrisponde ad una scelta gestionale che può essere successivamente modificata in modo che l’esercizio dell’impianto sia fonte di profitto...**”* (C.d.S. sez. V, dec. n. 5097/2009). *In sintesi, il criterio della “**redditività potenziale**” depone nel senso della **qualificazione della gestione degli impianti natatori in termini di servizio pubblico a rilevanza economica con conseguente illegittimità dell’affidamento diretto da parte dell’ente locale**. (C.d.C., sez. controllo Lombardia, deliberazione 14.3.2011 n.124)*

*“La distinzione tra servizi di rilevanza economica e servizi privi di tale rilevanza è legata all’impatto che l’attività può avere sull’assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività; di modo che **deve ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività, e quindi una competizione sul mercato**”.* (T.A.R. Liguria II Sez., 28/4/2005 n°527, TAR Sardegna Sez. I 2/8/2005 n. 1729, TAR Lombardia Milano Sez. III 20/12/2005 n. 5633)

*“Il servizio di gestione di impianti sportivi pubblici (nella specie, la piscina comunale) produce utili economici anche rilevanti e riveste pertanto natura di **servizio pubblico a rilevanza economica**. **Né ad escludere tale natura è sufficiente il fatto che le tariffe praticate dal gestore debbono essere concordate con il comune e che esistono altri vincoli a carico dell’aggiudicatario, in quanto questo risponde pur sempre alla finalità ultima del servizio, che è quella di consentire alle società sportive ed ai singoli utenti di poter utilizzare un impianto sportivo pubblico (e del resto quello della sottoposizione delle tariffe all’approvazione dell’autorità concedente è un fenomeno del tutto comune in materia di concessioni di beni e servizi pubblici)**”.* (Tar Marche, sez. I n. 73/2013)

**Rispetto alla qualificazione della rilevanza economica del servizio affidato, che può essere anche solo potenziale, ed alla relativa modalità di affidamento è irrilevante la natura del soggetto affidatario, se associazione o società sportiva dilettantistica o ente commerciale a tutti gli effetti, così come il fatto che l’utile venga reinvestito nell’attività oppure redistribuito tra i soci.**

Sono quindi molte le variabili da considerare nella valutazione della natura del servizio da affidare e non è possibile operare una distinzione precisa che tenga esclusivamente conto della tipologia dell'impianto sportivo. **La possibile redditività della struttura va determinata caso per caso** effettuando uno studio in base all'analisi di tutti quei fattori capaci di indicarne la potenziale produttività (tipologie di attività praticate, costi di gestione, tariffe praticabili, modalità gestionali, possibilità di ampliamento delle attività, ecc.).

#### **Procedure e principi per l'assegnazione, il rinnovo e la proroga della gestione degli impianti sportivi**

L'art. 30, D. Lgs. 50/2016 detta i "Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni": ***"L'affidamento e l'esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni, ai sensi del presente codice garantisce la qualità delle prestazioni e si svolge nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. Nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, le stazioni appaltanti rispettano, altresì, i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice. Il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico"***.

***"Il Consiglio di Stato afferma la necessità di una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento in gestione degli impianti sportivi comunali, sia la possibilità per gli interessati di richiedere l'inserimento nel bando di requisiti di selezione ulteriori, logicamente connessi all'oggetto dell'appalto, fermo restando il limite della logicità e della ragionevolezza dei requisiti richiesti nonché la loro pertinenza e congruità a fronte dello scopo perseguito. La necessità della procedura di evidenza pubblica per l'affidamento della gestione degli impianti sportivi comunali discende dall'art. 2 L.R. Lombardia 24.12.2006 n. 27, il quale consente agli enti territoriali di differenziare la procedura di selezione in relazione alla rilevanza economica o meno dell'impianto, ma nel contempo stabilisce che vanno comunque rispettati i principi di trasparenza, correttezza, imparzialità ed adeguata pubblicizzazione e che la proposta deve essere individuata secondo i criteri ivi indicati. Per cui in ogni caso va posta in essere dall'ente locale una procedura di evidenza pubblica anche se semplificata pure per gli impianti privi di rilevanza economica"***. (Cons. Stato, Sez. V, 29 dicembre 2009 n. 8914)

***"Stante l'esatta qualificazione dell'impianto in questione come privo di rilevanza economica, il Comune ha correttamente proceduto ad affidamento diretto in osservanza dell'art. 5, comma 2, L. R. Lombardia n. 27/06, avendo comunque rispettato i principi di trasparenza e imparzialità imposti dalla disciplina comunitaria in quanto il soggetto scelto è una polisportiva comunale aperta a tutte le associazioni sportive presenti sul territorio che, espressamente invitate, ben potevano e possono aderirvi in qualunque momento"***. (Cons. Stato, Sez. V, 27 settembre 2011 n. 5379)

***"Il rinnovo di una concessione può essere legittimamente disposto bandendo una gara per l'individuazione del concessionario cui assegnare il bene, essendo le PA sempre assoggettate all'obbligo di esperire procedure ad evidenza pubblica ai fini dell'individuazione del contraente. In sede di rinnovo di una concessione il precedente concessionario va posto sullo stesso piano di altro soggetto richiedente lo stesso titolo con possibilità di indicazione di una gara al riguardo senza necessità di particolare motivazione con riferimento al diniego della richiesta di rinnovo. Stesso principio è da ritenersi applicabile anche nel caso in cui il gestore si offrisse di accollarsi l'onere della realizzazione di interventi strutturali chiedendo in cambio una proroga della concessione laddove questo non sia stato esplicitamente previsto nella procedura di affidamento originaria"***. (Cons. Stato, Sez. V, n. 6132/2011)

***"In linea generale è opportuno evidenziare che i servizi sportivi (CPV 92600000-7), i servizi connessi allo sport (CPV 92620000-3), i servizi di promozione di manifestazioni sportive (CPV 92621000-0) e i servizi di organizzazione di manifestazioni sportive (CPV 92622000-7), sono inclusi, come i servizi di "gestione degli impianti sportivi" nell'Allegato IX del d.lgs. 50/2016, pertanto gli stessi, quali appalti di servizi, devono essere affidati nel rispetto delle disposizioni del Codice sopra richiamate"***. (ANAC Delibera n. 1300 del 14 dicembre 2016)

***Nel caso in cui l'ente debba concedere esclusivamente l'uso di spazi pubblici per consentire lo svolgimento di eventi, tale fattispecie non rientra nell'ambito di applicazione del Codice, ma costituisce una concessione amministrativa di beni pubblici, da affidare comunque con procedura ad evidenza pubblica, nel rispetto dei***

*principi comunitari di trasparenza, di concorrenza, di parità di trattamento e di non discriminazione*” (Corte dei conti, parere n. 4/2008, Cons. Stato, sez. VI, 30.09.2010, n. 7239; Cons. Stato, sez. VI, 25.01.2005, n. 168). Anche nel caso di concessione di un **diritto di superficie** ci troviamo in presenza di una concessione amministrativa di beni pubblici, da affidare comunque con procedura ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi comunitari di trasparenza, di concorrenza, di parità di trattamento e di non discriminazione.

La **necessità di adottare procedure ad evidenza pubblica**, ancorché semplificate, nell’assegnazione dell’impianto sportivo così come nel rinnovo dell’affidamento della gestione o nel caso di proroga dello stesso anche nei casi di mancanza di rilevanza economica della gestione dell’impianto è ribadita in maniera costante a livello giurisprudenziale, **l’affidamento diretto della gestione di un impianto sportivo non è quindi praticabile, salvo i casi previsti dalle norme** (art. 36 appalto di servizi sotto soglia di € 40.000,00 nel rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti).

Si pone quindi l’esigenza per l’ente proprietario di trovare un equilibrio tra la necessità di riconoscere il valore della gestione positiva degli impianti da parte di realtà radicate sul territorio, attuatrici di esperienze consolidate nel tempo e le norme che impongono una piena concorrenzialità nell’assegnazione di gestioni economicamente rilevanti, anche solo potenzialmente, e comunque il rispetto dei principi comunitari di non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, imparzialità nonché di pubblicità anche nei casi di servizi non economicamente rilevanti.

La **preferenzialità riconosciuta alle associazioni e società sportive dilettantistiche nell’assegnazione della gestione degli impianti sportivi** prevista dall’art. 90, comma 25, L. 289/2002 può essere declinata in vario modo:

- riconoscendo una riserva di partecipazione nei confronti dei soggetti di cui al comma precedente, con successiva apertura al mercato in caso di gara deserta;
- attribuendo un punteggio preferenziale ai predetti soggetti;
- riservando la partecipazione ai predetti soggetti solo per gli impianti privi di rilevanza economica;
- riservando loro la partecipazione preferenziale alla gestione dei servizi sportivi e aprendo quella ai servizi accessori di carattere commerciale al mercato.

### **Le concessioni**

Nel caso di gestione economicamente rilevante ci troviamo quindi di fronte ad una **concessione** da aggiudicare sulla base delle norme contenute nella Parte III del Codice dei contratti pubblici ed alla quale si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni contenute nella Parte I e II ed in particolare i principi elencati all’art. 30 di economicità, efficacia, tempestività e correttezza ed altresì, i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità.

Tra le norme da evidenziare quella di cui all’art. 165, comma 2, *“Ai soli fini del raggiungimento dell’«equilibrio economico e finanziario», (cioè la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. Per convenienza economica si intende la capacità del progetto di creare valore nell’arco dell’efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito; per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento), in sede di gara l’amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili. Il contributo, se funzionale al mantenimento dell’equilibrio economico-finanziario, può essere riconosciuto mediante diritti di godimento su beni immobili nella disponibilità dell’amministrazione aggiudicatrice la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all’opera affidata in concessione. In ogni caso, l’eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al **quarantanove per cento del costo dell’investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari**”.*

*Comma 3, La sottoscrizione del contratto di concessione può avvenire solamente a seguito della approvazione del progetto definitivo e della presentazione di idonea documentazione inerente il finanziamento dell’opera.*

*Comma 4. Il bando può prevedere che l’offerta sia corredata dalla dichiarazione sottoscritta da uno o più istituti finanziari di manifestazione di interesse a finanziare l’operazione ...*

*Comma 5. L’amministrazione aggiudicatrice prevede nel bando di gara che il contratto di concessione stabilisca la risoluzione del rapporto in caso di mancata sottoscrizione del contratto di finanziamento, ... entro*



un congruo termine fissato dal bando medesimo, comunque non superiore a diciotto mesi, decorrente dalla data di sottoscrizione del contratto di concessione”.

Art. 168, comma 1. **La durata delle concessioni** è limitata ed è determinata nel bando di gara dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore **in funzione dei lavori o servizi richiesti al concessionario**. La stessa è commisurata al valore della concessione, nonché alla complessità organizzativa dell'oggetto della stessa.

Comma 2. Per le concessioni ultraquinquennali, la durata massima della concessione non può essere superiore al periodo di tempo necessario al **recupero degli investimenti da parte del concessionario** individuato sulla base di criteri di ragionevolezza, insieme ad una remunerazione del capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici come risultante dal piano economico-finanziario. Gli investimenti presi in considerazione ai fini del calcolo comprendono quelli effettivamente sostenuti dal concessionario, sia quelli iniziali sia quelli in corso di concessione”.

### **Il partenariato pubblico privato**

Le norme citate si applicano anche alle operazioni di partenariato pubblico privato definite dall'art. 3, comma 1, lett. eee) del Codice dei contratti pubblici: **“«contratto di partenariato pubblico privato», il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore. ... “.** Il Codice dei contratti pubblici nella Parte IV, elenca i contratti partenariali all'art. 180, comma 8, **“... la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere o servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti”**

Art. 181, comma 1. **“La scelta dell'operatore economico avviene con procedure ad evidenza pubblica anche mediante dialogo competitivo.**

2. **Le amministrazioni aggiudicatrici provvedono all'affidamento dei contratti ponendo a base di gara il progetto definitivo e uno schema di contratto e di piano economico finanziario, che disciplinino l'allocazione dei rischi tra amministrazione aggiudicatrice e operatore economico.**

L'art. 183, comma 1, del Codice degli appalti prevede **“per la realizzazione di lavori pubblici o di lavori di pubblica utilità, ivi inclusi quelli relativi alle strutture dedicate alla nautica da diporto, inseriti negli strumenti di programmazione formalmente approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente, ivi inclusi i Piani dei porti, finanziabili in tutto o in parte con capitali privati, le amministrazioni aggiudicatrici possono, in alternativa all'affidamento mediante concessione ai sensi della parte III, affidare una concessione ponendo a base di gara il progetto di fattibilità, mediante pubblicazione di un bando finalizzato alla presentazione di offerte che contemplino l'utilizzo di risorse totalmente o parzialmente a carico dei soggetti proponenti”.**

Le procedure di affidamento dei contratti di partenariato sono due:

1. **Procedura a gara unica per lavori inclusi nella programmazione triennale delle opere** (commi 1-14). Sulla base di un'offerta costituita da un progetto preliminare e da un piano economico finanziario, l'amministrazione sceglie il **promotore** mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità prezzo e approva il progetto preliminare. Se il progetto deve essere modificato il promotore deve provvedervi, altrimenti l'amministrazione può rivolgersi al secondo classificato; il promotore resta comunque titolare del diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese sostenute per la predisposizione dell'offerta.

2. **Procedura su iniziativa privata del promotore per opere non inserite nella programmazione triennale** (commi da 15 a 20). Qualora l'amministrazione, procedendo obbligatoriamente alla valutazione nel termine di 3 mesi dal ricevimento della proposta, reputi l'opera **fattibile** oltre che di interesse pubblico la inserisce nel programma ed avvia la procedura di gara. Tale schema procedurale potrebbe utilmente essere adoperato dal **concessionario “in scadenza”** non essendo possibile procedere a rinnovi o proroghe non contemplati nell'atto di affidamento iniziale. L'amministrazione aggiudicatrice può invitare il proponente ad **apportare al**

**progetto di fattibilità le modifiche necessarie per la sua approvazione.** Se il proponente non apporta le modifiche richieste, la proposta non può essere valutata positivamente. Il progetto di fattibilità eventualmente modificato, è inserito negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente ed è posto in approvazione con le modalità previste per l'approvazione di progetti. Il progetto di fattibilità approvato è posto a base di gara, alla quale è invitato il proponente. Nel bando l'amministrazione aggiudicatrice può chiedere ai concorrenti, compreso il proponente, la presentazione di eventuali varianti al progetto. Nel bando è specificato che il promotore può esercitare il **diritto di prelazione**.

Va infine evidenziato che, come stabilito dall'art. 183, comma 9, *“le offerte devono contenere un progetto definitivo, una bozza di convenzione, un **piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito o da società di servizi costituite dall'istituto di credito stesso ed iscritte nell'elenco generale degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, nonché la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione, e dare conto del preliminare coinvolgimento di uno o più istituti finanziari nel progetto**”*.

Per favorire la bancabilità delle operazioni parteriarali in ambito sportivo che, come abbiamo visto, è condizione di validità dei contratti sottoscritti con il concedente, l'Istituto per il Credito Sportivo oltre a finanziare la realizzazione di tali progetti ha attivato anche un **servizio di asseverazione dei piani economico-finanziari**.

Il settore degli impianti sportivi è uno di quelli in cui è stato riscontrato un consistente ricorso, da parte dei comuni, agli strumenti di PPP disciplinati dal Codice dei contratti pubblici, anche per effettuare investimenti di dimensioni contenute. Il 37% dei bandi di gara di PPP per impianti sportivi pubblicati dai comuni nel periodo 2002-2017 ha un importo che non supera i 150.000 euro e l'89% del totale è costituito da concessioni di servizi.

Il numero complessivo di bandi di gara di contratti per la realizzazione di opere pubbliche nel settore degli impianti sportivi pubblicati nel periodo 2002-2017 è pari a 16.749, mentre gli importi in gara ammontano a circa 6,8 miliardi di euro, di questi ben 6.470 per 3,1 miliardi di euro sono relativi a contratti di PPP, con una crescita notevole negli ultimi anni dove si è arrivati a punte del 73% nel numero e all'82% nell'importo.

Quanto sopra è evidenziato nella seguente tabella.

<b>Tabella 1. Mercato impianti sportivi dei comuni, percentuale bandi PPP su OO. PP., 2002-2017</b>						
Anni	OO.PP.		PPP		Incidenza % PPP su OO.PP.	
	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo (Mln €)	Numero	Importo
2002	1.091	392	42	83	3,8%	21,2%
2003	1.266	579	56	208	4,4%	36,0%
2004	1.021	509	77	110	7,5%	21,5%
2005	1.093	540	98	96	9,0%	17,7%
2006	1.097	435	72	98	6,6%	22,5%
2007	902	482	145	185	16,1%	38,3%
2008	965	446	183	129	19,0%	28,9%
2009	882	324	400	135	45,4%	41,6%
2010	958	289	571	133	59,6%	45,9%
2011	875	277	589	162	67,3%	58,6%
2012	1.123	279	778	135	69,3%	48,6%
2013	914	239	668	144	73,1%	60,4%
2014	988	284	639	164	64,7%	57,9%
2015	1.147	366	781	235	68,1%	64,3%
2016	1.145	500	645	384	56,3%	76,7%
2017	1.282	864	726	712	56,6%	82,5%
<b>2002-2017</b>	<b>16.749</b>	<b>6.803</b>	<b>6.470</b>	<b>3.113</b>	<b>38,6%</b>	<b>45,8%</b>

Fonte: elaborazione IFEL e Cresme Europa Servizi su dati infopp.it, anni vari

La collaborazione pubblico privato nel settore degli impianti sportivi è stata favorita anche da una norma speciale prevista dalla **legge 27 dicembre 2013, n. 147**, art. 1, commi 304 e ss., (Legge di stabilità 2014) che, nell'integrare le risorse del Fondo di garanzia, istituito dalla legge n. 289/2002 a sostegno dei mutui per l'impiantistica sportiva (oggetto di altra relazione) ha, inoltre, disciplinato uno specifico procedimento per realizzare nuovi impianti sportivi o ammodernare quelli esistenti attraverso la semplificazione delle procedure amministrative per acquisire le autorizzazioni da parte delle autorità pubbliche competenti.

La procedura, che deve concludersi entro 120 giorni (180 in caso di atti di competenza regionale) dal suo avvio, prevede la presentazione al Comune, da parte del soggetto privato proponente, di uno studio di fattibilità accompagnato da un piano economico-finanziario. A questi va allegato un accordo con una o più ASD/SSD utilizzatrici in via prevalente dell'impianto in questione. Il Comune, ove valuti positivamente in via preliminare il progetto, lo dichiara di pubblico interesse entro 90 giorni.

Dopo la dichiarazione di pubblico interesse, viene presentato il progetto definitivo sul quale il Comune (o la Regione), previa conferenza di servizi, delibera in via definitiva; tale delibera sostituisce ogni autorizzazione o permesso comunque denominato necessario alla realizzazione dell'opera e ne determina la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza. In caso di inerzia dell'amministrazione pubblica competente è prevista la nomina di un commissario *ad acta* ovvero un intervento sostitutivo della presidenza del Consiglio dei ministri in sede decisoria.

Nel caso in cui l'intervento previsto deve realizzarsi su aree di proprietà pubblica o su impianti pubblici preesistenti, il progetto approvato è fatto oggetto di idonea procedura di evidenza pubblica.

Si applicano in quanto compatibili le norme sulla Finanza di progetto ("*... alla gara è invitato anche il soggetto proponente, che assume la denominazione di promotore*"; nel caso in cui il soggetto proponente non sia aggiudicatario, allo stesso è riconosciuto un diritto di prelazione se dichiara di assumere la migliore offerta presentata).

#### **L'appalto di servizi**

Nel caso di assegnazioni di **appalti di servizi**, ipotesi che ricorre quando ci si trova di fronte ad un **servizio privo di rilevanza economica**, se i contratti sono sotto le soglie previste dall'art. 35 del Codice dei contratti pubblici, si applica l'art. 36, comma 2. "*(...) le stazioni appaltanti procedono all'affidamento di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35, secondo le seguenti modalità: a) per affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, mediante affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici (...); b) per affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro per i lavori, o alle soglie di cui all'articolo 35 per le forniture e i servizi, mediante procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici per i lavori, e, per i servizi e le forniture di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti*".

Nel caso di importi sopra soglia (art. 142, comma 1) "*le stazioni appaltanti che intendono procedere all'aggiudicazione di un appalto pubblico per i servizi di cui all'allegato IX (es. gestione impianti sportivi) rendono nota tale intenzione con una delle seguenti modalità: a) mediante un bando di gara, (...); b) mediante un avviso di preinformazione, (...). L'avviso di preinformazione si riferisce specificamente ai tipi di servizi che saranno oggetto degli appalti da aggiudicare. Esso indica che gli appalti saranno aggiudicati senza successiva pubblicazione e invita gli operatori economici interessati a manifestare il proprio interesse per iscritto.*

*Comma 2. Il comma 1 non si applica, allorché sia utilizzata per l'aggiudicazione di appalti pubblici di servizi una procedura negoziata senza previa pubblicazione in presenza dei presupposti previsti dall'articolo 63*".

Art. 63 comma 2. "*Nel caso di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, la procedura negoziata senza previa pubblicazione può essere utilizzata: a) qualora non sia stata presentata alcuna offerta o alcuna offerta appropriata, né alcuna domanda di partecipazione o alcuna domanda di partecipazione appropriata, in esito all'esperimento di una procedura aperta o ristretta, purché le condizioni iniziali dell'appalto non siano sostanzialmente modificate (...);*

*Comma 6. Le amministrazioni aggiudicatrici individuano gli operatori economici da consultare sulla base di informazioni riguardanti le caratteristiche di qualificazione economica e finanziaria e tecniche e professionali desunte dal mercato, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza, rotazione, e selezionano almeno cinque operatori economici, se sussistono in tale numero soggetti idonei. L'amministrazione aggiudicatrice*

sceglie l'operatore economico che ha offerto le condizioni più vantaggiose, ai sensi dell'articolo 95, previa verifica del possesso dei requisiti di partecipazione previsti per l'affidamento di contratti di uguale importo mediante procedura aperta, ristretta o mediante procedura competitiva con negoziazione”.

### **Le norme regionali**

Le modalità di affidamento degli impianti sportivi sono state normate a livello regionale sulla base del rinvio contenuto nell'art. 90, comma 25, della L. 289/2002, non tutte le Regioni hanno provveduto a tale adempimento, al momento le leggi regionali contenenti norme in tal senso sono 13, alle quali si aggiunge la normativa preesistente della Regione Sardegna:

- 1) L.R. **Valle d'Aosta** 4 agosto 2006, n. 18
- 2) L.R. **Puglia** 4 dicembre 2006 n. 33
- 3) L.R. **Lombardia** 14 dicembre 2006 n. 27
- 4) L.R. **Umbria** 12 marzo 2007, n. 5
- 5) L.R. **Liguria** 7 ottobre 2009, n. 40
- 6) L.R. **Calabria** 22 novembre 2010, n.28
- 7) L.R. **Molise** 9 settembre 2011, n. 18
- 8) L.R. **Marche** 2 aprile 2012, n. 5
- 9) L.R. **Abruzzo** 19 giugno 2012, n. 27
- 10) L.R. **Campania** 25 novembre 2013, n. 18
- 11) L.R. **Toscana** 6 marzo 2015, n. 21
- 12) L.R. **Veneto** 15 maggio 2015, n. 8
- 13) L.R. **Emilia-Romagna** 31 maggio 2017, n. 8
- 14) L.R. **Sardegna** 17 maggio 1999, n. 27.

### **Le concessioni demaniali**

In aggiunta al quadro normativo e giurisprudenziale sopra delineato va considerata la delicata questione della concessione di aree demaniali ad uso sportivo, da tempo immemore oggetto di rinnovo in capo ai concessionari esistenti, ma da qualche anno coinvolte nelle applicazioni della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. Bolkestein). Sia la citata Direttiva che le norme degli artt. 49-55 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (“TFUE”) vietano le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato Membro nel territorio di un altro Stato Membro.

La Direttiva Bolkestein in particolare prevede al primo comma dell'articolo 12 che:

“Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento”.

Al secondo comma è previsto il **divieto del rinnovo automatico e della concessione di vantaggi competitivi al prestatore uscente.**

In virtù di tali norme l'Italia è stata oggetto di una procedura d'infrazione (**procedura di infrazione n. 2008/4908**, poi chiusa in data 27 febbraio 2012 a seguito di interventi normativi dell'Italia) che ha portato all'abrogazione dell'articolo 1, comma 2, del D.L. n. 400/1993, che prevedeva che “le concessioni demaniali marittime abbiano una durata di sei anni e siano automaticamente rinnovate ad ogni scadenza per ulteriori sei anni, a semplice richiesta del concessionario, fatto salvo il diritto di revoca di cui all'articolo 42 del codice della navigazione.”

Anche la Corte Costituzionale è intervenuta più volte sulla problematica in oggetto, dichiarando costituzionalmente illegittime alcune disposizioni regionali per mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Le norme censurate prevedevano proroghe delle concessioni demaniali marittime in favore dei concessionari in essere (sentenza n. 180/2010, sentenza n. 233/2010, sentenza n. 340/2010 e sentenza n. 213/2011).

Sul tema è intervenuta, sempre in senso contrario alle distorsioni della concorrenza conseguenti alla durata ed al rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) nella segnalazione AS481 del 20 ottobre 2008 e con Delibera 24.11.17, AS 1457.

Anche il Consiglio di Stato con sentenze nn. 1968/04, 2825/07 e, da ultimo, n. 3981/2016 ha ribadito che *“È noto che in materia di rilascio dei titoli demaniali si è affermato un consolidato orientamento della giurisprudenza, anche di questo Consiglio di Stato, in base al quale, in applicazione dei principi di derivazione costituzionale e comunitaria, il rilascio delle concessioni demaniali deve avvenire nel rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di par condicio, in modo da garantire un'effettiva concorrenza tra gli operatori del settore”*.

Secondo la sentenza della Corte di Giustizia Europea del 14 luglio 2016 l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. Bolkestein), deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che proroga automaticamente la data di scadenza delle autorizzazioni relative allo sfruttamento del demanio pubblico marittimo, fluviale e lacuale.

**La Corte quindi ha dichiarato il contrasto delle normative nazionali oggetto di contenzioso con l'art. 12 della Direttiva Bolkestein e con l'art. 49 del TFUE.**

Si segnala che l'articolo 34-*duodecies* del D.L. n. 179/2012, novellando l'articolo 1, comma 18, del D.L. n. 194/2009, ha disposto la **proroga sino al 31 dicembre 2020 delle concessioni demaniali in essere alla data del 30 dicembre 2009** (data di entrata in vigore del D.L. n. 194/2009) ed in scadenza entro il 31 dicembre 2015.

Successivamente l'articolo 1, comma 547 della legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013) ha esteso la predetta proroga alle concessioni aventi ad oggetto:

- il **demanio marittimo**, per concessioni con **finalità sportive**;
- il **demanio lacuale e fluviale** per concessioni con **finalità** turistico-ricreative e **sportive**;
- i beni destinati a porti turistici, approdi e punti di ormeggio dedicati alla **nautica da diporto**.

Il Governo Italiano poi con l'art. 24, comma 3-*septies* del Decreto Legge n. 113/2016 (convertito in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, L. 7 agosto 2016, n. 160) ha fatto salve le concessioni già prorogate fino al 2020, in attesa di una revisione dell'intera disciplina.

In data 27 gennaio 2017, il Governo ha approvato un disegno legge di delega al Governo per il riordino della disciplina e il superamento dei contrasti con la normativa.

La Camera a fine ottobre 2017 ha approvato in prima lettura il disegno di legge Delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo ma la fine della legislatura ha impedito il proseguimento al Senato dell'iter relativo.