

Comunicato ANAC n. 4/2026 e affidamento diretto della gestione degli impianti sportivi

*Guida operativa per i Comuni sui presupposti applicativi e sul
coordinamento con il Codice*

Il Comunicato del Presidente ANAC n. 4 dell'11 marzo 2026 richiama l'art. 5 del d.lgs. 38/2021, ma non costruisce una disciplina autosufficiente dell'affidamento. L'Ente locale deve anzitutto qualificare correttamente la natura della gestione, verificare se ricorra un servizio pubblico locale di rilevanza economica e, ove emerga una struttura concessoria, applicare la disciplina del Codice dei contratti pubblici e gli adempimenti del d.lgs. 201/2022. L'affidamento diretto costituisce, pertanto, un'ipotesi di stretta applicazione e non una modalità ordinaria di selezione del gestore.

Premessa

Con il **Comunicato del Presidente n. 4 dell'11 marzo 2026**, disponibile al seguente link <https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-n.-4-del-11-marzo-2026>, **ANAC è intervenuta sul tema della rigenerazione, riqualificazione, ammodernamento e gestione gratuita di impianti sportivi** da parte di associazioni e società sportive senza fini di lucro, richiamando il meccanismo delineato dall'art. 5 del d.lgs. 38/2021. Il comunicato ribadisce la sequenza essenziale della disposizione: presentazione di una proposta da parte del soggetto sportivo, corredo della proposta con un progetto preliminare e con un piano di fattibilità economico-finanziaria, riconoscimento dell'interesse pubblico da parte dell'Ente locale e successivo affidamento diretto della gestione per una durata proporzionata al valore dell'intervento e, comunque, non inferiore a cinque anni.

Lo stesso comunicato, tuttavia, non esaurisce i profili applicativi della norma. Esso **richiama il tema del corretto inquadramento dell'operazione**, ma non scioglie sino in fondo i nodi che, nella pratica amministrativa, si pongono ogni volta che un Comune intenda percorrere questa strada: qualificazione della gestione, rapporto fra disciplina settoriale degli impianti sportivi e Codice dei contratti pubblici, rilievo della normativa sui servizi pubblici locali, consistenza effettiva degli interventi, contenuto minimo dell'elaborato progettuale e del piano economico-finanziario, disciplina delle concessioni e criteri di determinazione del valore dell'operazione.

L'utilità operativa del comunicato risiede quindi nel punto di partenza, non nel punto di arrivo. Il punto di arrivo deve essere costruito dall'Amministrazione mediante una

istruttoria ordinata, una qualificazione giuridica accurata del rapporto e una motivazione idonea a dimostrare che l'art. 5 viene utilizzato entro il suo perimetro proprio, senza trasformarlo in una modalità semplificata e generalizzata di affidamento della gestione degli impianti sportivi.

1. Il nodo interpretativo che il comunicato lascia aperto

La questione non è l'astratta applicabilità dell'art. 5 del d.lgs. 38/2021, bensì la corretta delimitazione del suo ambito operativo e delle condizioni che ne consentono un utilizzo legittimo. Il dato normativo è sintetico: il legislatore sportivo consente, in presenza di determinate condizioni, che l'Ente locale riconosca l'interesse pubblico di una proposta proveniente da associazioni o società sportive senza fini di lucro e affidi direttamente la gestione gratuita dell'impianto. Proprio la sinteticità della disposizione impone, però, una lettura coordinata con il sistema generale dei contratti pubblici e con la disciplina dei servizi pubblici locali.

In questa prospettiva si colloca il parere di funzione consultiva ANAC n. 33 dell'8 ottobre 2025, richiamato dallo stesso comunicato del 2026. Il parere chiarisce che **l'art. 5 non può essere letto come disposizione derogatoria generale rispetto al d.lgs. 36/2023**, perché una deroga così incisiva richiederebbe una previsione espressa e inequivoca. L'Autorità sottolinea, inoltre, che la fattispecie deve essere trattata come ipotesi residuale, utilizzabile soltanto in presenza di circostanze puntualmente verificate e motivate.

Ne deriva che il problema del coordinamento è più ampio del solo art. 5. L'Ente locale, prima di esaminare la proposta del soggetto sportivo, deve comprendere **quale sia la funzione economico-giuridica dell'operazione che intende realizzare**. Senza questa verifica preliminare, la qualificazione del rapporto, il calcolo della soglia, la scelta della procedura e la stessa struttura del fascicolo istruttorio risultano inevitabilmente esposte a margini di incertezza.

2. Le diverse configurazioni della gestione e i loro effetti

Sotto il profilo applicativo, gli impianti sportivi comunali non esprimono una situazione unica. Occorre distinguere le ipotesi di mera messa a disposizione del bene, nelle quali l'Amministrazione consente l'uso della struttura senza organizzare un servizio rivolto alla collettività, dalle ipotesi in cui l'impianto costituisce il supporto di un servizio pubblico locale, privo o dotato di rilevanza economica. **Da questa qualificazione iniziale dipendono la disciplina applicabile**, la soglia rilevante e l'impostazione dell'intero fascicolo istruttorio.

Una prima ipotesi è quella del servizio pubblico locale privo di rilevanza economica, nel quale la dimensione sociale dell'impianto prevale sulla sua attitudine a collocarsi sul mercato e l'assetto dei rapporti non presenta una significativa esposizione al rischio

economico. In questo scenario l'art. 5 può trovare, in astratto, un terreno più coerente, purché l'Ente dimostri in modo puntuale la natura non economica del servizio e la coerenza della gestione con le finalità di aggregazione e inclusione sociale e giovanile richieste dalla norma.

Vi è poi l'ipotesi del servizio pubblico locale di rilevanza economica: è il caso in cui il servizio sia o sia suscettibile di essere erogato dietro corrispettivo su un mercato e richieda un assetto organizzato di prestazioni a favore dell'utenza, con ricavi, costi, investimenti e una dimensione economico-finanziaria autonoma. In questa ipotesi il d.lgs. 38/2021 resta disciplina settoriale dell'impianto sportivo, ma la scelta del gestore e la struttura dell'affidamento devono essere ricondotte al Codice dei contratti pubblici ed agli adempimenti del d.lgs. 201/2022.

3. L'art. 5 come disposizione di stretta applicazione

L'art. 5, per la sua formulazione e per l'interpretazione offertane da ANAC, non introduce una disciplina autosufficiente dell'affidamento della gestione degli impianti sportivi. La norma opera entro un perimetro circoscritto, che deve essere ricostruito in modo rigoroso. Non si rinviene, del resto, un'esclusione tipica della gestione di impianti sportivi dal perimetro del Codice dei contratti pubblici; al più, vengono in rilievo regimi speciali interni al Codice, non una sottrazione del rapporto alla disciplina pubblicistica della scelta del contraente.

Da ciò consegue che **l'affidamento diretto contemplato dall'art. 5 non può essere assunto come modalità ordinaria di selezione del gestore**. Esso richiede che l'Amministrazione possa dimostrare, con un fascicolo chiaro e coerente, la sussistenza di tutti i presupposti sostanziali della fattispecie: bisogno pubblico già riconosciuto e reso conoscibile, proposta effettivamente spontanea e non costruita all'esito di un confronto competitivo, interventi di riqualificazione o ammodernamento di apprezzabile consistenza, finalità sociale verificabile, sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione e corretto inquadramento della gestione sotto il profilo economico e procedurale.

La stessa nozione di "gestione gratuita", richiamata dall'art. 5, non vale a collocare l'operazione fuori dall'area dell'onerosità in senso pubblicistico. Se il soggetto affidatario recupera l'investimento e sostiene la gestione mediante i ricavi derivanti dall'uso dell'impianto, permane un contenuto economico del rapporto che deve essere valutato in termini sostanziali. È precisamente su questo crinale che l'art. 5 incontra i propri limiti applicativi più significativi.

4. I presupposti applicativi che l'Ente deve verificare

Il primo profilo che il Comune deve oggettivare riguarda il fabbisogno di riqualificazione dell'impianto. L'esigenza di intervenire non può emergere soltanto dalla proposta dell'operatore interessato alla gestione. Deve, invece, risultare da una ricognizione amministrativa conoscibile: relazione tecnica sullo stato dell'impianto, atto di indirizzo, programmazione degli interventi, ricognizione patrimoniale o altro atto idoneo a esternare che la struttura non è più pienamente adeguata alle esigenze funzionali cui è destinata. Il punto non coincide necessariamente con la pubblicazione di un avviso competitivo, ma con la **trasparenza del bisogno pubblico che sta alla base del procedimento**.

Il secondo profilo riguarda la natura della proposta. La mera acquisizione di elementi comparativi o lo svolgimento di valutazioni istruttorie tra più soluzioni non è, di per sé, incompatibile con la figura dell'affidamento diretto. Nel perimetro dell'art. 5 del d.lgs. 38/2021, tuttavia, occorre che la proposta conservi il carattere di iniziativa spontanea del soggetto sportivo e che il procedimento non venga strutturato, nella sostanza, come un modulo selettivo finalizzato a sollecitare e porre a confronto più proposte progettuali concorrenti. La trasparenza del fabbisogno e la pubblicità del procedimento non coincidono, infatti, con l'attivazione di una procedura competitiva in senso proprio ma, ove il Comune costruisca un percorso destinato a far emergere e comparare più proposte alternative di riqualificazione e gestione, la riconducibilità della fattispecie all'art. 5 diviene sensibilmente più problematica.

Un terzo profilo attiene alla consistenza effettiva degli interventi. La norma si riferisce a impianti da rigenerare, riqualificare o ammodernare; ne consegue che gli interventi non possono ridursi a manutenzioni trascurabili o ad adeguamenti meramente marginali. La componente lavori deve presentare una rilevanza sostanziale, idonea a giustificare il riconoscimento dell'interesse pubblico della proposta e la correlazione fra valore dell'intervento e durata della gestione affidata.

Su questo piano si innesta il tema del progetto preliminare. L'espressione utilizzata dal legislatore deve essere letta alla luce dell'evoluzione normativa dei livelli di progettazione. Ciò che rileva, in termini applicativi, è che il progetto allegato alla proposta presenti un contenuto di fattibilità sufficientemente definito: individuazione degli interventi, quadro tecnico essenziale, profili funzionali da risolvere, stima attendibile dei costi e raccordo con il modello gestionale prospettato.

Analoga esigenza vale per il piano di fattibilità economico-finanziaria. La norma non impone testualmente un PEF asseverato nel senso tecnico proprio di altri istituti, ma l'Amministrazione non può arrestarsi a una simulazione sommaria. Il piano deve consentire una verifica seria del rapporto fra investimento, durata dell'affidamento, costi di gestione, ricavi attesi ed equilibrio complessivo dell'operazione.

La finalità di aggregazione e inclusione sociale e giovanile, poi, deve riflettersi sul modello di utilizzo dell'impianto. Non è sufficiente una generica dichiarazione programmatica. **Occorre verificare, in concreto, se la gestione sia aperta alla collettività** secondo criteri non autoreferenziali, se vi siano spazi di accesso per giovani, scuole, soggetti terzi o progetti territoriali, e se l'impianto non sia destinato, di fatto, all'uso esclusivo del soggetto affidatario e dei propri tesserati. La finalità sociale, in questa materia, opera come requisito sostanziale della fattispecie e non come semplice formula di stile. Essa rileva, inoltre, ai fini della stessa qualificazione del rapporto: ove la dimensione sociale e inclusiva risulti effettiva e prevalente, l'art. 5 può trovare un terreno applicativo più coerente; ove, invece, emerga una gestione dotata di autonoma consistenza economica e di attitudine al mercato, la finalità sociale non vale, di per sé, a escludere l'applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e, se del caso, delle concessioni.

Anche sotto soglia comunitaria, infine, il procedimento non può essere considerato esaurito dal solo dato economico. L'Amministrazione deve verificare la corretta determinazione del valore dell'operazione e l'eventuale sussistenza di un interesse transfrontaliero certo. La dimensione sottosoglia non autorizza, di per sé, letture semplificatrici quando la struttura del mercato o le caratteristiche del servizio evidenzino un potenziale interesse concorrenziale più ampio.

5. Quando emerge una concessione di servizio pubblico locale di rilevanza economica

Il punto di maggiore delicatezza riguarda le ipotesi nelle quali la gestione dell'impianto assume i tratti propri di una concessione di servizio pubblico locale di rilevanza economica. In questi casi l'art. 5 incontra un limite sistematico particolarmente evidente. Il rapporto non può essere impostato come affidamento diretto sulla sola base del d.lgs. 38/2021, perché il sistema normativo richiede l'applicazione della Parte II del d.lgs. 36/2023 e, per i profili pertinenti, del d.lgs. 201/2022.

La struttura concessoria, ai sensi del Codice, presuppone il trasferimento del rischio operativo in capo al concessionario. Ciò significa che il gestore deve essere esposto, in condizioni operative normali, alle fluttuazioni della domanda o dell'offerta e non deve essere garantito nel recupero degli investimenti o dei costi sostenuti. Se questa esposizione manca o risulta soltanto nominale, la qualificazione concessoria non regge; se, invece, il rischio è effettivamente trasferito, il rapporto entra nel perimetro proprio delle concessioni e l'art. 5 non può più essere utilizzato come disciplina procedurale autosufficiente.

In tale scenario, il primo adempimento è la relazione prevista dall'art. 14 del d.lgs. 201/2022, che impone all'Ente locale di motivare la scelta della modalità di gestione del servizio, dando conto delle caratteristiche tecniche ed economiche dell'affidamento,

delle ragioni della soluzione prescelta, degli obblighi di servizio pubblico e della convenienza comparata dell'opzione organizzativa adottata. A questa istruttoria si affianca la necessità di costruire una matrice dei rischi coerente con il contratto, di predisporre un piano economico-finanziario attendibile e adeguatamente strutturato, di determinare correttamente il valore della concessione sul fatturato complessivo generato per l'intera durata del rapporto e di disciplinare il servizio mediante un assetto contrattuale compatibile con la normativa di settore.

Ne deriva una conclusione netta: se si è in presenza di una concessione di servizio pubblico locale di rilevanza economica, il ventaglio procedurale è quello del Libro IV del Codice, dedicato alle concessioni e agli altri contratti di partenariato pubblico privato. Per le concessioni sotto soglia comunitaria, l'art. 187 del Codice consente la procedura negoziata previa consultazione di almeno dieci operatori economici, ove esistenti, ferma restando la possibilità di utilizzare le altre procedure di gara previste dal Titolo II, ove tale articolo è inserito. Ciò che il sistema non contempla è l'affidamento diretto a terzi come modalità ordinaria di selezione del concessionario. Anche per questo, il Comune deve affrontare il tema della qualificazione del rapporto prima di valorizzare l'art. 5 quale possibile base dell'operazione.

Un impianto con marcata attitudine economica (ad es. un impianto natatorio) rappresenta, sotto questo profilo, l'ipotesi più problematica. **Quando il servizio presenta una organizzazione stabile, ricavi da utenza, investimenti significativi e una esposizione effettiva al rischio operativo, il terreno applicativo tende a spostarsi verso la disciplina delle concessioni e dei servizi pubblici locali economicamente rilevanti.** L'art. 5, in tali casi, può al più costituire un riferimento settoriale di contesto, ma non la fonte autonoma della procedura di affidamento, con conseguente inapplicabilità, in via ordinaria, dell'affidamento diretto e necessaria attrazione dell'operazione nella disciplina codicistica delle concessioni.

6. Indicazioni conclusive per la prassi amministrativa

L'Ente locale che si confronta con una proposta di riqualificazione e gestione di un impianto sportivo non può arrestarsi alla verifica della sola compatibilità formale con l'art. 5 del d.lgs. 38/2021. La vera sequenza amministrativa corretta è più ampia: qualificazione della gestione; ricostruzione del bisogno pubblico; verifica della natura della proposta; controllo della consistenza degli interventi; esame dell'elaborato progettuale e del piano di fattibilità economica e finanziaria; accertamento della finalità sociale della gestione; determinazione del valore dell'operazione; verifica dell'eventuale struttura concessoria e, se del caso, attivazione degli adempimenti propri del d.lgs. 201/2022 e del Libro IV del Codice.

La lettura operativa del comunicato ANAC n. 4/2026, pertanto, non amplia in via generale l'area dell'affidamento diretto, ma ne delimita con maggiore precisione il perimetro.

Quanto più cresce la dimensione economica della gestione e quanto più il rapporto assume una struttura concessoria, tanto più si riduce lo spazio applicativo dell'art. 5 come base procedurale dell'affidamento. In tali casi l'Amministrazione non è chiamata a semplificare il fascicolo, ma a rafforzarlo.

Sotto questo profilo, il comunicato ANAC costituisce un utile richiamo, ma non sostituisce l'attività di qualificazione e di impostazione giuridico-amministrativa che ogni Comune deve svolgere in concreto. La corretta qualificazione iniziale della gestione condiziona procedura, soglia, istruttoria e tenuta dell'intera operazione; ed è precisamente su questo terreno che si misura, in ultima analisi, la legittimità e la difendibilità dell'affidamento.

Schema sintetico di verifica istruttoria

Verifica preliminare	Quesito operativo	Ricaduta amministrativa
Qualificazione della gestione	L'impianto è oggetto di mera messa a disposizione del bene, di servizio pubblico locale privo di rilevanza economica o di servizio pubblico locale di rilevanza economica?	La qualificazione iniziale orienta l'intero fascicolo, la soglia rilevante e la disciplina applicabile.
Trasparenza del fabbisogno	Il bisogno di riqualificazione risulta da atti dell'Amministrazione tecnicamente e amministrativamente conoscibili?	In mancanza di un'oggettivazione del bisogno, il procedimento nasce su basi istruttorie deboli.
Natura della proposta	La proposta conserva carattere spontaneo e unitario oppure il Comune ha attivato, di fatto, un percorso comparativo?	Se il confronto assume carattere sostanzialmente competitivo, l'operazione si allontana dal perimetro dell'art. 5.
Consistenza degli interventi	Gli interventi di rigenerazione, riqualificazione o ammodernamento hanno rilievo effettivo e non marginale?	Solo una componente lavori sostanziale giustifica il collegamento fra intervento e durata della gestione.
Base tecnica ed economica	Il progetto allegato e il piano di fattibilità economico-finanziaria consentono una verifica seria della proposta?	Senza una base tecnica ed economica attendibile non è possibile motivare l'interesse pubblico né calibrare correttamente la durata.
Finalità sociale della gestione	L'utilizzo dell'impianto è concretamente aperto alla collettività secondo criteri non autoreferenziali?	In assenza di apertura effettiva, si indebolisce uno dei requisiti sostanziali previsti dall'art. 5.

Verifica preliminare	Quesito operativo	Ricaduta amministrativa
Disciplina dei SPL economicamente rilevanti	Se la gestione integra un servizio pubblico locale di rilevanza economica, sono stati attivati gli adempimenti previsti dal d.lgs. 201/2022, a partire dalla relazione ex art. 14?	In presenza di SPL economicamente rilevante, la relazione ex art. 14 costituisce passaggio istruttorio autonomo rispetto alla successiva qualificazione del rapporto come appalto o concessione.
Profilo concessorio	Il rapporto trasferisce un rischio operativo effettivo al gestore e integra una concessione?	Se la risposta è positiva, occorrono matrice dei rischi, piano economico-finanziario attendibile e adeguatamente strutturato, corretta stima del valore della concessione e procedura ai sensi del pertinente Titolo del Codice.

Avv. Francesco Cevolani

Area Public Procurement – Poleis Soc. Coop.

Poleis è una società che affianca le pubbliche amministrazioni nello sviluppo di progetti, servizi e politiche pubbliche, integrando competenze organizzative, giuridiche, economiche e comunicative per supportare decisioni e interventi complessi.