



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXVI - n. 5

Pubblicato sul sito www.agcm.it
2 febbraio 2026

SOMMARIO

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	5
C12772 - BANCA SELLA/HYPE	
<i>Provvedimento n. 31810</i>	5
INDAGINI CONOSCITIVE	12
IC58 - GDO E FILIERA AGROALIMENTARE	
<i>Provvedimento n. 31814</i>	12
ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	13
AS2138 - COMUNE DI CERVIA (RA) - CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA'	
TURISTICO-RICREATIVE - PROROGA A MAGGIO 2027	13
AS2139 - RICOGNIZIONI SPL 2024 - GESTIONE DEGLI STADI COMUNALI	18
AS2140 - REGIONE LAZIO - SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO DI LINEA GRAN TURISMO NEL COMUNE DI ROMA	28
AS2141 - REGIONE CAMPANIA - BANDO DI GARA PER L'ACQUISTO DI LICENZE SOFTWARE PER UNA PIATTAFORMA OPENBIM E RELATIVI SERVIZI DI SUPPORTO TECNICO	30

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

C12772 - BANCA SELLA/HYPE

Provvedimento n. 31810

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 13 gennaio 2026;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione della società Banca Sella S.p.A., pervenuta in data 10 novembre 2025;

VISTA la richiesta di informazioni inviata, ai sensi dell'articolo 16-bis della legge n. 287/1990, in data 3 dicembre 2025, con conseguente interruzione dei termini ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le informazioni aggiuntive pervenute in data 4 e 15 dicembre 2025 dalla società Banca Sella S.p.A.;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Banca Sella S.p.A. (di seguito, “Banca Sella”; C.F. 02224410023), controllata da Banca Sella Holding S.p.A. (di seguito anche “Banca Sella Holding”) e parte del Gruppo Sella, è una banca attiva in Italia nell’offerta, a privati, imprese e pubbliche amministrazioni, di servizi e soluzioni bancarie di natura sia tradizionale sia digitale (raccolta del risparmio ed erogazione del credito sia lato *retail* sia *corporate*), nella prestazione e intermediazione di servizi finanziari, creditizi e assicurativi, nonché di servizi nell’ambito del sistema dei pagamenti.

Il Gruppo Sella, nel 2024, ha realizzato in Italia un fatturato pari a circa [1-2]^{*} miliardi di euro.

2. Hype S.p.A. (di seguito, “Hype” o “Target”; C.F. 02686590023) è un istituto di moneta elettronica (di seguito, “IMEL”), che svolge prevalentemente attività di emissione di moneta elettronica mediante trasformazione immediata dei fondi ricevuti, nonché attività connesse e strumentali quali: (i) la distribuzione di moneta elettronica; (ii) la realizzazione e la commercializzazione di prodotti informativi, dispositivi e supporti connessi all’utilizzo della moneta elettronica e (iii) la prestazione di servizi di incasso, di trasferimento fondi, nonché di gestione di

^{*} Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

mezzi di pagamento. Hype è, allo stato, controllata congiuntamente da Banca Sella Holding e da Illimity Bank S.p.A. (di seguito anche “Illimity”, a sua volta di recente acquisita da Banca Ifis¹). Hype, nel 2024, ha realizzato in Italia un fatturato pari a circa [35-100] milioni di euro.

II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

3. L’operazione comunicata (di seguito, “Operazione”) consiste nell’acquisizione, da parte di Banca Sella, dell’intero capitale sociale e, quindi, del controllo esclusivo, di Hype. In particolare, l’Operazione, si articola in più fasi non contestuali, ma fra loro interconnesse e tali da doversi intendere come parti di un’operazione unitaria², di seguito descritte:

- a)* in primo luogo, Banca Sella risulterà acquirente, per effetto di designazione in tal senso da parte di Banca Sella Holding nel quadro della procedura di risoluzione dello stallo prevista dal patto parasociale fra la stessa Banca Sella Holding e Illimity, del 50% del capitale sociale di Hype detenuto da Illimity;
- b)* successivamente, Banca Sella acquisirà, per effetto di un’operazione di cessione intragruppo da parte della controllante alla controllata, anche le restanti azioni (pari al 50% del capitale sociale) attualmente detenute da Banca Sella Holding, arrivando così a detenere il 100% del capitale sociale di Hype;
- c)* infine, per valorizzare pienamente le sinergie strategiche e commerciali derivanti dalla combinazione industriale delle società, si procederà alla fusione per incorporazione di Hype in Banca Sella.

II. QUALIFICAZIONE DELL’OPERAZIONE

4. L’Operazione, in quanto comporta l’acquisizione del controllo esclusivo di una impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell’articolo 5, comma 1 lettera b), della legge n. 287/1990. Essa rientra nell’ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all’articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all’obbligo di comunicazione preventiva disposto dall’articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato, nell’ultimo esercizio a livello nazionale, dall’insieme delle imprese interessate è stato superiore a 582 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell’ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro³.

¹ Cfr. C12702-Banca Ifis/Illimity, provvedimento n. 31478 del 4 marzo 2025, in Bollettino n. 11/2025.

² Cfr. Comunicazione consolidata della Commissione sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (GU C 95 del 16 aprile 2008, pagg. 1-48), paragrafo 38 e seguenti. Peraltra, il considerando 20 del Regolamento (CE) n. 139/2004 espressamente afferma che è opportuno: *“Trattare come un’unica concentrazione le operazioni che sono strettamente collegate tra loro con vincolo condizionale o assumono la forma di una serie di operazioni su valori mobiliari concluse in un periodo di tempo ragionevolmente breve”*.

³ Cfr. provvedimento n. 31495 del 18 marzo 2025, Rivalutazione soglie di fatturato ex articolo 16, comma 1, della legge n. 287/1990, pubblicato sul Bollettino n. 11/2025.

III. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

a) *I mercati del prodotto e geografici*

5. Sotto il profilo merceologico, l’Operazione interessa i servizi di moneta elettronica e di pagamento, che includono anche attività strumentali a essi connesse. Da un punto di vista generale, l’emissione di moneta elettronica è riservata alle banche e agli IMEL; questi ultimi sono autorizzati a trasformare fondi in moneta elettronica e a offrire servizi connessi a tale attività quali:

- progettazione e realizzazione di procedure, dispositivi e supporti relativi all’attività di emissione di moneta elettronica;
- prestazione di servizi di pagamento (previsti dai punti da 1 a 8 dell’articolo 1, comma 2, lettera *h-septies.1*), del decreto legislativo n. 385/1993, “Testo Unico Bancario”) anche non connessi con l’emissione di moneta elettronica quali, ad esempio, il deposito di contante su conto di pagamento, il prelievo di contante da un conto di pagamento e l’esecuzione delle operazioni di pagamento⁴, nonché le relative attività accessorie;
- concessione di finanziamenti relativi ai servizi di pagamento entro i limiti indicati nelle disposizioni di vigilanza applicabili;
- prestazione di servizi di *crowdfunding* per le imprese ai sensi del Regolamento (UE) 2020/1503;
- emissione, offerta al pubblico e richiesta di ammissione alla negoziazione di *token* di moneta elettronica⁵.

6. In accordo ai precedenti dell’Autorità⁶ e avuto riguardo alle specifiche attività svolte dalla società *Target*, l’Operazione interessa l’attività di prestazione di servizi di pagamento, in particolare i mercati dell’emissione di carte di debito e prepagate, e dei servizi funzionali all’incasso per conto terzi. Inoltre, fra le attività di prestazione dei servizi di pagamento interessate, potrebbe essere individuato il distinto ambito dei servizi di deposito di contante su conto di pagamento e delle relative attività accessorie.

a.1) *L’emissione di carte di debito e prepagate*

7. L’emissione delle carte di pagamento (c.d. *card issuing*) consiste in un insieme di servizi finalizzato alla fornitura di carte di pagamento (debito, credito o pre-pagate) ai clienti finali che, di norma, sono rappresentati dai consumatori. In particolare, l’attività di emissione delle carte comprende principalmente l’offerta della carta al cliente finale (che ne diviene il titolare), la definizione delle caratteristiche della carta e delle relative condizioni economiche (ammontare del canone annuo, commissioni per il servizio di anticipo contante, spese di invio estratto conto e altre commissioni), la valutazione creditizia del cliente (ossia se il soggetto è meritevole di credito), la

⁴ Si tratta, in particolare, di esecuzione: di addebiti diretti, inclusi gli addebiti diretti una tantum; di operazioni di pagamento mediante carte di pagamento o dispositivi analoghi; di esecuzione di bonifici, inclusi gli ordini permanenti.

⁵ I *token* di moneta elettronica o *electronic money tokens* (di seguito, “EMT”) sono cripto-attività che mirano a mantenere un valore stabile facendo riferimento al valore di una valuta ufficiale. Gli EMT sono considerati moneta elettronica e sono oggetto di specifica regolazione comunitaria (cfr., in particolare, i titoli II e III della direttiva (CE) n. 110/2009 (c.d. EMD2) e il regolamento (UE) 2023/1114, c.d. regolamento MiCA).

⁶ Cfr., *ex multis*, C12599-FSI SGR/BCC PAY-Ramo di azienda di BCC *Sinergia*, provvedimento n. 32058 del 6 febbraio 2024, in Bollettino n. 8/2024; C12447-Poste Pay/LIS Holding, provvedimento n. 30157 del 17 maggio 2022, in Bollettino n. 21/2022 e C12256-Sisal Group/Ramo d’Azienda Banca 5, provvedimento n. 28003 del 27 novembre 2019, in Bollettino n. 50/2019.

contrattualizzazione dello stesso, la gestione dei rapporti con i circuiti, le attività di *customer service* e di *marketing* e la gestione del rischio creditizio e delle frodi⁷.

8. Secondo la prassi dell’Autorità, i servizi di *card issuing* possono essere suddivisi in distinti mercati merceologici in base alla diversa tipologia di strumenti di pagamento (carte di credito e carte di debito, ivi incluse le carte prepagate). Più di recente⁸, tuttavia, la definizione è stata lasciata aperta, ipotizzando anche la possibile configurazione di un unico mercato comprensivo di tutte le tipologie di carta, in ragione della loro sostituibilità dal lato dell’offerta. Nel caso di specie, peraltro, la questione non si pone, essendo la *Target* attiva nella sola emissione di carte di debito e prepagate.

9. Dal punto di vista geografico, il mercato dell’emissione delle carte di pagamento è stato individuato, nella prassi, di dimensione nazionale, in ragione dell’omogeneità delle condizioni di offerta dell’insieme dei suddetti servizi sul territorio nazionale; tuttavia, anche sotto tale profilo, più di recente⁹, la definizione è stata lasciata aperta, ipotizzando anche una dimensione corrispondente allo Spazio Economico Europeo.

a.2) I servizi funzionali all’incasso per conto terzi

10. I servizi funzionali all’incasso di fondi di denaro per conto terzi costituiscono servizi di “intermediazione” tra soggetti titolari di un credito (enti privati o pubblici) e i relativi debitori che devono effettuare un pagamento per estinguere la propria posizione debitoria nei confronti dei primi. In particolare, gli enti creditori si servono di tali servizi per riscuotere e incassare il pagamento di utenze, servizi, tributi, imposte, multe, ecc.. L’attività di intermediazione può comprendere la fornitura di servizi di pagamento, che consentono al debitore di estinguere il debito utilizzando diversi strumenti; tuttavia, nella misura in cui il pagamento attraverso l’intermediario può essere effettuato anche in contanti, tale attività può ritenersi più propriamente incentrata sulla funzione di incasso del credito per conto degli enti creditori.

11. I servizi funzionali all’incasso sono svolti da diverse tipologie di intermediari autorizzati (quali banche, Istituti di Pagamento, di seguito, “IP”, IMEL, fra cui anche Poste Italiane S.p.A.) e sono caratterizzati da significative dinamiche evolutive, anche in ragione del fatto che la normativa ha consentito un rilevante ampliamento della platea dei possibili *player* e il ricorso crescente a soluzioni digitali innovative per i pagamenti. In particolare, sull’attività di tali intermediari esercita una crescente pressione concorrenziale PagoPA S.p.A., che gestisce la piattaforma per i pagamenti sia alla Pubblica Amministrazione sia a enti creditori privati – come aziende di servizi, *utilities*, sanità privata convenzionata – cui hanno aderito oltre quattrocento Prestatori di Servizi di Pagamento (che includono banche, IMEL, IP e altri intermediari finanziari).

12. Per svolgere i servizi funzionali all’incasso, gli intermediari e le rispettive piattaforme tecnologiche concludono anche rapporti di convenzionamento con reti di esercenti (bar, tabaccai,

⁷ Più nello specifico, occorre considerare che, per quel che concerne le politiche economiche e commerciali legate a tali servizi, esse sono definite dalla banca/dall’IMEL se viene adottato il modello integrato; viceversa, se la banca/l’IMEL si limita a distribuire i servizi e ricorre a società terze per l’attività di *issuing*, le politiche e i criteri di distribuzione del prodotto, nonché il *pricing* nei confronti della clientela finale possono essere definiti dalle società terze oppure dalle banche/degli IMEL, a seconda dell’accordo.

⁸ Cfr. per tutti C12373-*Nexi/SIA*, provvedimento n. 29839 del 12 ottobre 2021, in Bollettino n. 41/2021 e, da ultimo, C12702-*Banca Ifis/Illimity*, cit..

⁹ Cfr. *ibidem*.

edicole, catene della grande distribuzione organizzata). Tali rapporti risultano caratterizzati dall'assenza di esclusive con gli intermediari autorizzati, il che consente agli esercenti di aderire in contemporanea a più offerte di convenzionamento con diverse piattaforme di incasso¹⁰.

13. Gli intermediari, a loro volta, mettono a disposizione dei pagatori una pluralità di strumenti e di canali per effettuare i pagamenti.

Quanto agli strumenti di pagamento resi disponibili per gli incassi, essi includono, oltre al pagamento in contante, le disposizioni di incasso (tra cui gli addebiti pre-autorizzati in conto, ovvero domiciliazioni in conto o su carta, i RIBA-MAV e RAV), gli F24, i CBill, i bonifici bancari (tra cui quelli effettuati con finalità di pagamento dei bollettini postali o bancari), i pagamenti con carta di credito e debito¹¹. Quanto ai canali, i pagamenti possono essere effettuati dai debitori sia *online* (siti *web* e *app* dei vari intermediari) sia attraverso punti di accesso fisici (quali le reti di esercenti – bar, tabaccai, ricevitorie, edicole, catene della GDO –, sportelli bancari, ATM e uffici postali).

14. Gli strumenti di pagamento e i canali utilizzati (*online* o punto vendita fisico) potrebbero considerarsi sostanzialmente fungibili per creditori e debitori; per tale ragione, dal punto di vista merceologico, il mercato dei servizi di incasso per conto terzi è stato considerato, nella prassi dell'Autorità, in prima approssimazione come un unico mercato¹².

15. Dal punto di vista geografico, la dimensione di tale mercato è da ritenersi nazionale, vista l'omogeneità delle caratteristiche di domanda e offerta sull'intero territorio italiano.

a.3) I servizi di deposito di contanti su conto di pagamento e attività accessorie

16. Come anticipato, gli IMEL sono autorizzati a trasformare fondi in moneta elettronica e a offrire servizi connessi a tale attività quali la prestazione di servizi di pagamento. In tale ambito, gli IMEL possono offrire anche servizi che permettono di depositare il contante su un conto di pagamento, effettuare prelievi di tale contante ed eseguire operazioni di pagamento, unitamente a tutte le relative attività accessorie.

17. In particolare, Hype offre conti di pagamento con IBAN per clientela privata e *business*, sottoscrivibili e utilizzabili solo tramite *app*, articolati in distinti piani tariffari, corredati da carte di pagamento fisiche e virtuali. Dal punto di merceologico, tali prodotti e servizi, pur non potendo essere qualificati come raccolta bancaria, potrebbero comunque esercitare, almeno per una parte della clientela, una pressione competitiva sui prodotti e servizi bancari più tradizionali – segnatamente il conto corrente bancario – facenti parte del mercato della raccolta bancaria (in cui è attiva Banca Sella)¹³.

¹⁰ Il debitore, ma talvolta anche (oppure solo) il creditore, che si avvale della rete di esercenti convenzionati con dette piattaforme di intermediazione per effettuare il pagamento dell'importo dovuto, paga una commissione. Di regola, tale commissione viene poi suddivisa tra l'intermediario stesso, che ne trattiene una parte per il servizio di intermediazione reso all'ente creditore, e gli esercenti convenzionati (cui l'intermediario corrisponde, infatti, una *fee* per ogni incasso).

¹¹ Non sono inclusi in tale ambito i pagamenti effettuati dal debitore (a prescindere dallo strumento utilizzato) su canali diretti dell'ente creditore (ad es. sito/app, punti fisici/negozi).

¹² Cfr., sul punto, C12447-*Poste PayLIS Holding*, cit..

¹³ Per una definizione del mercato della raccolta, si vedano, ad esempio, C12287-*Intesa San Paolo/UBI Banca - Unione di Banche Italiane*, provvedimento n. 228289 del 14 luglio 2022, in Bollettino n. 29/2020 e C12231-*BPER Banca/Unipol Banca*, provvedimento n. 27842 del 17 luglio 2019, in Bollettino n. 29/2019. Le Parti stimano che la quota di Banca Sella nel mercato della raccolta, a livello nazionale, sia inferiore all'1%.

18. Dal punto di vista geografico, considerando che operatori quali Hype sono caratterizzati da un modello di *business* digitale, la cui offerta avviene essenzialmente tramite i canali *online*, l'estensione di tali servizi potrebbe essere considerata in prima approssimazione nazionale.

19. A ogni modo, nel caso di specie, in ragione dell'esigua dimensione del valore monetario immagazzinato sui conti di moneta elettronica, così come comunicato dalla *Target*, e della circostanza che Banca Sella non è attiva nell'offerta di conti di pagamento, non occorre pervenire a una esatta delimitazione merceologica e geografica dei servizi di deposito di contanti su conto di pagamento e attività accessorie da parte degli IMEL, la cui definizione può dunque essere lasciata aperta.

b) Effetti dell'operazione

20. L'Operazione, sulla base dei dati e delle informazioni fornite dalle Parti, non appare idonea a determinare criticità concorrenziali.

21. Con riferimento al mercato dell'emissione di carte di debito e prepagate, sia Banca Sella sia Hype detengono quote di mercato a livello nazionale del tutto marginali, pari, rispettivamente, a circa [1-5%] e [*inferiore a 1%*], con una quota congiunta pari a circa [1-5%] (stime relative all'anno 2024 fornite dalle Parti). In relazione a tale mercato, pertanto, non si ravvisano sovrapposizioni orizzontali significative fra le attività delle Parti, a fronte di un contesto competitivo caratterizzato dalla presenza di numerosi e qualificati concorrenti, quali, fra gli altri, Intesa Sanpaolo, UniCredit e Poste Italiane, in grado di esercitare una notevole pressione concorrenziale.

22. Analogamente, per quanto concerne il mercato dei servizi funzionali all'incasso per conto terzi, la sovrapposizione delle Parti risulta del tutto trascurabile, con una quota dell'entità *post-merger* che, a livello nazionale, è stata stimata inferiore a 1% (stime relative all'anno 2024 fornite dalle Parti).

Il mercato in esame si caratterizza per la presenza di numerosi e qualificati concorrenti, quali, ad esempio, Intesa Sanpaolo e Unicredit, che detengono quote di mercato ben superiori a quella dell'entità *post-merger*.

23. Come anticipato, l'Operazione non appare, altresì, suscettibile di produrre un impatto di natura concorrenziale in relazione ai servizi di deposito di contante su conto di pagamento e alle relative attività accessorie.

24. Alla luce delle considerazioni che precedono, dunque, la concentrazione in esame non appare idonea a ostacolare in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

RITENUTO, pertanto, che l'Operazione non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

Il provvedimento sarà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

INDAGINI CONOSCITIVE

IC58 - GDO E FILIERA AGROALIMENTARE

Provvedimento n. 31814

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 gennaio 2026;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO, in particolare, l'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ai sensi del quale l'Autorità può procedere a indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi o altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata;

VISTO il decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, recante disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217, e sue successive modifiche e integrazioni;

VISTA la Comunicazione relativa all'applicazione dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, adottata dall'Autorità il 7 maggio 2024;

VISTO il proprio provvedimento del 16 dicembre 2025, con il quale l'Autorità ha deliberato l'avvio, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, di un'indagine conoscitiva sul ruolo svolto dalla GDO nell'ambito della filiera agroalimentare, fissando al 31 gennaio 2026 il termine entro il quale i soggetti che vi abbiano interesse possono presentare contributi sui temi indicati nel provvedimento;

VISTE le richieste di proroga del termine per la presentazione di contributi, pervenute all'Autorità;

DELIBERA

di prorogare al 26 febbraio 2026 il termine entro il quale i soggetti che vi abbiano interesse possono presentare contributi sui temi indicati nel provvedimento di avvio dell'indagine conoscitiva sul ruolo svolto dalla GDO nell'ambito della filiera agroalimentare.

Il presente provvedimento sarà pubblicato sul Bollettino e sul sito internet dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS2138 - COMUNE DI CERVIA (RA) - CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE - PROROGA A MAGGIO 2027

Roma, 29 ottobre 2025

Comune di Cervia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 22 ottobre 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento all'inerzia serbata dal Comune di Cervia per non aver adottato gli atti deliberativi volti a dare corso alle procedure a evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni demaniali a uso turistico-ricreativo, riconoscendo di fatto la legittimità dell'occupazione del suolo demaniale da parte degli attuali concessionari quantomeno fino al mese di maggio 2027. Di tale circostanza l'Autorità ha avuto conoscenza in data 19 settembre 2025, in occasione del riscontro fornito dal Comune a una richiesta di informazioni, integrato il 25 settembre 2025.

Nella propria nota, il Comune, richiamando in premessa le delibere di Giunta precedentemente adottate¹ e le novità legislative successivamente introdotte dal d.l. n. 131/2024, convertito in legge n. 166/2024, ha dichiarato di non aver avviato o dato corso alle procedure di gara volte all'affidamento delle concessioni demaniali e che le stesse saranno bandite a partire da giugno 2026 per concludersi entro maggio 2027².

Nello specifico, l'Ente ha comunicato che, sulla scorta del quadro normativo anzidetto e degli indirizzi elaborati con le citate delibere, è stato definito il processo per l'assegnazione delle concessioni demaniali *“con l'obiettivo di giungere al completamento delle procedure entro il mese di Maggio 2027”*. È infatti previsto l'avvio delle procedure di gara nel mese di giugno 2026 e la conclusione delle stesse *“entro una tempistica congrua di circa 12 mesi”*. Ciò in quanto le procedure coinvolgeranno circa 250 concessioni suddivise in tre macro Lotti. Allo stato attuale, è stato ultimato il censimento/ricognizione delle concessioni in essere *“con un'analisi dettagliata dei cespiti e verifiche sullo stato legittimo”*³.

¹ Cfr. delibere n. 309/2023, n. 44/2024 e n. 110/2024, su cui cfr. il parere motivato AS1992 - *Comune di Cervia (RA) - Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Boll. n. 25/2024.

² L'unica procedura ad evidenza pubblica conclusa riguarda l'affidamento della concessione di un'area demaniale marittima del Porto canale di Cervia.

³ Con nota del 25 settembre 2025 il Comune ha altresì trasmesso alcune delibere ricognitive e programmatiche, volte a delineare gli obiettivi di adeguamento alla Direttiva Servizi che il Comune intende perseguire e che implicano la risoluzione

Al riguardo, l'Autorità, rinviano ai propri numerosi interventi volti a censurare le proroghe ingiustificate delle concessioni in essere⁴, intende svolgere le seguenti considerazioni.

La scelta del Comune di Cervia di avviare le procedure a giugno 2026, prevedendo l'assegnazione delle concessioni dopo circa 12 mesi, si traduce in un riconoscimento della legittimità dell'occupazione del suolo demaniale da parte dei precedenti concessionari, fino al mese di maggio 2027.

L'Autorità ritiene che la decisione di prorogare di fatto l'occupazione delle aree assegnate da parte degli attuali concessionari, differendo le attività volte ad assegnare le concessioni mediante procedure rispettose dei principi concorrenziali, violi i principi generali a tutela della concorrenza espressi dall'articolo 49 TFUE e dall'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della Direttiva 2006/123/CE (c.d. "Direttiva Servizi"). Tale decisione, infatti, ritardando l'applicazione della normativa euro-unitaria e l'apertura alla concorrenza del mercato, impedisce di cogliere i benefici che sarebbero derivati dal compimento delle procedure a evidenza pubblica finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni venute a scadenza⁵.

In proposito, si sottolinea come sia il giudice nazionale⁶ che quello europeo⁷ hanno affermato l'obbligo di procedere con gare a evidenza pubblica per il rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in applicazione dei principi generali a tutela della concorrenza espressi dalle norme eurounitarie sopra richiamate.

Anche in merito alle sopravvenienze normative di cui al d.l. n. 131/2024, convertito in legge n. 166/2024, il giudice amministrativo ha ritenuto che *"non rappresentino altro che ulteriori proroghe della durata delle concessioni demaniali marittime, illegittime, in quanto contrastanti con l'art. 12 della Direttiva, dunque disapplicabili"*⁸.

di *"complesse problematiche a carattere trasversale"* che sarà affidata al gruppo di lavoro. Si tratta, in particolare, dei seguenti atti: la Delibera del Consiglio n. 36 del 24/07/2024, aggiornata con Delibera n. 10 del 27/02/2025, con cui è stato approvato e successivamente modificato il Documento Unico di Programmazione 2025-2027; la Deliberazione di Giunta Comunale n. 37 del 04/03/2025 con cui è stato approvato il Piano Esecutivo di Gestione 2025; la Determinazione Dirigenziale n. 459 del 17/04/2025 volta alla costituzione di un gruppo tecnico di lavoro (la costituzione di tale gruppo di lavoro viene motivata sulla base della necessità di risolvere le complesse problematiche a carattere trasversale riguardanti aspetti demaniali, urbanistici, edilizi, giuridici ecc., per il cui esame sarà necessario l'apporto di specifiche professionalità interne).

⁴ Cfr. le segnalazioni di carattere generale *AS2029 – Proroga delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali con finalità turistico ricreative e sportive*, in Boll. n. 32/2024, *AS1730 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, in Boll. n. 13/2021, e *AS1550 – Concessioni e criticità concorrenziali*, in Bollettino n. 48/2018. Nel corso del 2024 e del 2025, inoltre, l'Autorità ha invitato molteplici amministrazioni comunali a disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento delle determinazioni di proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative per contrasto delle stesse con l'articolo 49 TFUE e con l'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE. Cfr., *ex multis AS2083 - Comune di Fossacesia (CH) - Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in Boll. n. 22/2025 e *AS2105 - Comune di Sapri (SA) - Concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative - proroga di maggio 2025*, in Boll. n. 37/2025.

⁵ Cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 9 novembre 2021, n. 17, secondo cui le concessioni demaniali, oltre il 31 dicembre 2023, *"anche in assenza di una disciplina legislativa, [...] cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento U.E."*

⁶ Cfr. Consiglio di Stato, sentenze del 20 maggio 2024, n. 4479, n. 4480 e n. 4481 e, da ultimo, del 16 dicembre 2024, n. 10131. Si vedano anche le sentenze della Corte costituzionale n. 70 e n. 109 del 2024; nonché la sentenza della Corte di cassazione, 25 giugno 2025, n. 17142.

⁷ Cfr. Corte di giustizia Ue, 20 aprile 2023, *AGCM (Comune di Ginostra)*, C-348/2022, EU:C:2023:301.

⁸ Tar Liguria, sentenza del 14 dicembre 2024, n. 869. Cfr. altresì in senso analogo, Tar Liguria, 15 settembre 2025, n. 998 e n. 1001; TAR Liguria, 19 febbraio 2025, n. 183; TAR Campania, Napoli, 19 giugno 2025, n. 4623 e 29 maggio 2025 n. 4110.

Pertanto, piuttosto che rimanere inerte e prorogare ulteriormente di fatto la durata delle concessioni demaniali marittime in essere, l'Autorità ritiene che il Comune di Cervia avrebbe dovuto procedere allo svolgimento di procedure a evidenza pubblica finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni, nel rispetto dei principi di concorrenza, equità, trasparenza e non discriminazione. Ciò tenuto conto dell'obbligo di conformazione alle disposizioni e ai principi euro-unitari e al correlato obbligo di disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto dell'Unione europea.

Si invita pertanto codesta Amministrazione comunale a procedere senza ulteriore ritardo al varo delle procedure competitive finalizzate a nuovi affidamenti delle concessioni venute a scadenza.

A ciò si deve aggiungere l'infondatezza degli argomenti addotti dal Comune a giustificazione del mancato avvio delle gare, fondati sulla numerosità delle concessioni da gestire e sulla necessità di risolvere indefinite problematiche sottostanti che, come tali, non costituiscono argomentazioni sufficienti a fondare una generalizzata e indistinta dilazione nello svolgimento delle gare.

L'Autorità intende inoltre rilevare come il vigente testo della legge n. 118/2022 preveda un evidente *favor* nei confronti dei soggetti titolari di concessione, in relazione tanto ai criteri di valutazione delle offerte, quanto alla previsione di un indennizzo per il concessionario uscente, ponendosi anche sotto tale aspetto in contrasto con i principi della libera concorrenza, con conseguente obbligo di disapplicazione della normativa nazionale e di indizione di procedure rispettose dei principi concorrenziali⁹.

Con riferimento al modello procedimentale da seguire per il rilascio delle concessioni, l'Autorità ritiene che debbano essere previste forme procedurali di avvio d'ufficio piuttosto che su istanza di parte¹⁰. Come affermato nei pronunciamenti del Consiglio di Stato, il regime dell'evidenza pubblica, discendente dall'applicazione dell'articolo 12 della Direttiva Servizi, deve essere volto a perseguire l'obiettivo di aprire il mercato delle concessioni demaniali marittime alla concorrenza e assicurare la *par condicio* tra i soggetti potenzialmente interessati¹¹.

In ogni caso, la procedura selettiva deve concretamente soddisfare gli obblighi di trasparenza, imparzialità, rispetto della *par condicio* e confronto concorrenziale, attraverso un efficace meccanismo pubblicitario e mediante il ricorso a specifici oneri istruttori e motivazionali.

La procedura selettiva, infatti, deve essere tale da garantire un reale ed effettivo confronto competitivo – e quindi le *chances* concorrenziali delle imprese contendenti – e non soddisfare solo apparentemente i predetti criteri.

Per quanto attiene ai criteri di valutazione, l'Autorità evidenzia che dalla mancata considerazione dell'esperienza e professionalità acquisita nello svolgimento di attività *extra-concessione* o dalla

⁹ Si vedano i pareri *ex articolo 21-bis* relativi ai casi AS2097 – Comune di Sapri (SA) – Proroga concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative-nuova segnalazione, in Boll. n. 33/2025; AS2065 – Comune di Fiumicino (RM) – Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, in Boll. n. 11/2025; AS2073 – Comune di Taggia (IM) – Proroga delle Concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, in Boll. n. 15/2025.

¹⁰ Cfr. AS2029, cit..

¹¹ Cfr. Consiglio di Stato, A.P. n. 17/2021. Anche le pronunce del Consiglio di Stato, 20 maggio 2024, n. 4479, n. 4480 e n. 4481 fanno esplicito riferimento alle “*procedure competitive ad evidenza pubblica*”. Da ultimo il Consiglio di Stato, con sentenza del 16 dicembre 2024, n. 10131, ha affermato il principio per cui i “*requisiti di imparzialità, massima partecipazione, non discriminazione e parità di trattamento possono essere assicurati [...] solo dalla previa indizione di una gara, il cui bando preveda almeno, tra l'altro e anzitutto, l'oggetto e la durata della concessione, l'entità del canone (aggiornato) da pagarsi, i requisiti di partecipazione, i criteri di aggiudicazione nel rispetto, appunto, dei principi di parità di trattamento, di massima partecipazione e di proporzionalità*”.

Ancor più di recente, questi principi sono stati ribaditi dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 1128 dell'11 febbraio 2025.

valorizzazione eccessiva dell'attività svolta in concessione possono derivare significative restrizioni della concorrenza. Tali requisiti possono infatti risultare ingiustificatamente restrittivi, privi dei connotati di necessità e proporzionalità, nonché idonei a integrare una preferenza in favore di operatori già attivi nel mercato¹².

In merito all'indennizzo - di cui alla sentenza delle Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella causa C-598/22 citata nella risposta del Comune di Cervia - la posizione espressa dall'Autorità¹³ circoscrive il riconoscimento di un indennizzo al concessionario uscente, da porre a base d'asta nella procedura selettiva, solo ai casi di tutela del legittimo affidamento (ove sussistente) del medesimo concessionario e comunque limitatamente al valore di eventuali investimenti da questo effettuati e non ancora ammortizzati al temine della concessione, per i quali non è possibile la vendita su un mercato secondario¹⁴. In tal modo, fermo restando il disposto dell'articolo 49 del Codice della Navigazione¹⁵, l'esigenza di rimborsare i costi non recuperati sopportati dal concessionario uscente risulterebbe compatibile con procedure di affidamento coerenti sia con i principi della concorrenza, sia con gli incentivi a effettuare gli investimenti¹⁶.

Alla luce di quanto rappresentato, l'Autorità ritiene che il comportamento inerte dell'Ente e la proroga di fatto accordata agli attuali concessionari si pongano in contrasto con le norme a tutela della concorrenza e del mercato e i principi concorrenziali.

Tali comportamenti, infatti, sono volti a impedire il corretto svolgimento delle dinamiche concorrenziali nel mercato di riferimento, favorendo gli attuali concessionari e impedendo il confronto competitivo che dovrebbe essere garantito in sede di affidamento dei servizi incidenti su risorse demaniali di carattere scarso, in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere e dal continuo ricorso a proroghe.

In particolare, il comportamento dell'Ente si pone in contrasto con l'articolo 49 TFUE, in quanto limita ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 Direttiva Servizi.

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Cervia dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le

¹² Secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17/2021.

¹³ Da ultimo nella segnalazione AS2029 cit.

¹⁴ Si veda anche quanto affermato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze gemelle del 2021, richiamando quanto statuito dalla sentenza della Corte di Giustizia nella sentenza del 14 luglio 2016, *Promoimpresa*, C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558.

¹⁵ Da ultimo, la Corte di Giustizia, con la sentenza dell'11 luglio 2024, *Società Italiana Imprese Balneari*, C-598/22, EU:C:2024:597, ha ritenuto che *“L'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che: esso non osta ad una norma nazionale secondo la quale alla scadenza di una concessione per occupazione del demanio pubblico e salva una diversa pattuizione nell'atto di concessione, il cessionario è tenuto a cedere immediatamente, gratuitamente e senza indennizzo, le opere non amovibili da esso realizzate nell'area concessa, anche in caso di rinnovo della concessione”*.

¹⁶ Come ha affermato, quindi, il Consiglio di Stato nelle richiamate sentenze gemelle *“[l']indizione di procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni dovrà, pertanto, ove ne ricorrano i presupposti, essere supportata dal riconoscimento di un indennizzo a tutela degli eventuali investimenti effettuati dai concessionari uscenti, essendo tale meccanismo indispensabile per tutelare l'affidamento degli stessi”*.

In tema di indennizzo cfr. anche il parere del 22 luglio 2025, n. 750, reso dal Consiglio di Stato sullo schema di decreto del MIT, riguardante l'individuazione dei criteri per calcolare l'indennizzo dovuto da parte del concessionario subentrante al concessionario uscente, nonché la lettera della Commissione europea del 7 luglio 2025 - ARES (2025) 5434411.

iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

Comunicato in merito alla decisione dell'Autorità di non presentare ricorso ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990 avverso l'inerzia serbata dal Comune di Cervia per non aver adottato gli atti deliberativi volti a dare corso alle procedure a evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni demaniali a uso turistico-ricreativo, riconoscendo di fatto la legittimità dell'occupazione del suolo demaniale da parte degli attuali concessionari fino a maggio 2027

L'Autorità, il 22 ottobre 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Cervia, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, con riferimento all'inerzia serbata dal Comune per non aver adottato gli atti deliberativi volti a dare corso alle procedure a evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni demaniali a uso turistico-ricreativo, riconoscendo di fatto la legittimità dell'occupazione del suolo demaniale da parte degli attuali concessionari e paventando finanche una proroga quantomeno fino al mese di maggio 2027.

L'Autorità ha ritenuto che il comportamento dell'Ente si ponga in contrasto con l'articolo 49 TFUE, in quanto limita ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con le disposizioni normative euro-unitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE (c.d. "Direttiva Servizi").

Nei termini normativamente previsti, il Comune di Cervia, in riscontro al predetto parere motivato, ha trasmesso la Deliberazione della Giunta Comunale n. 290 del 23 dicembre 2025 in materia di concessioni demaniali marittime a uso turistico-ricreativo.

Pertanto, l'Autorità nella propria riunione del 27 gennaio 2026, ha deliberato di non proporre ricorso dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale competente avverso l'inerzia serbata dal Comune.

AS2139 - RICONIZIONI 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 riconizzioni 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 riconizzioni². 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

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 riconizzazione 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 riconizzazione 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'uopo creata dalle due società calcistiche locali, F.C. Internazionale Milano S.p.A. e Associazione Calcio Milan S.p.A. (il rogito 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-Emilia, Mapei Stadium di proprietà di Mapei S.p.A.; a Udine, Bluenergy Stadium di proprietà di Udinese Calcio S.p.A.; a Bergamo,

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 *panel*⁸; (iv) il valore cumulato delle immobilizzazioni materiali registrate nell’anno 2022-2023 risulta significativamente 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

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.

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.

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

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 incluse 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).

straordinaria del campo di gioco). Tuttavia, nelle “*concessioni in uso*” in cui 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,

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.

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*” (art. 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 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

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.

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 *Riconoscimento SPL 2023*, del 1° giugno 2024, in Bollettino n. 25/2024; AS1944 *Comune di Bergamo - Riconoscimento 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.

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 coinvolgono 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

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 sovra compensazioni.

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.).

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.

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'ammmodernamento 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

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 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.

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 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

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*”.

³⁰ Cfr. Cons. Stato, Sez. III, n. 4057/2024, secondo cui il soddisfacimento dell'interesse collettivo allo sport è una finalità perseguita sia dal privato che dal pubblico, non essendo immaginabile la possibilità di realizzare in concreto il valore

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.

educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva solo attraverso una generalizzata pubblicizzazione delle strutture dedicate.

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 cognizione 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

AS2140 – REGIONE LAZIO - SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO DI LINEA GRAN TURISMO NEL COMUNE DI ROMA

Roma, 19 gennaio 2026

Regione Lazio

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 13 gennaio 2026, ha deliberato di svolgere le seguenti osservazioni, ai sensi dell’articolo 21 della legge n. 287/1990, in relazione alla disciplina regionale in materia di rinnovo delle autorizzazioni all’esercizio dei servizi di granturismo in essere, incluse quelle prive di scadenza, di cui all’articolo 4, commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, della legge regionale n. 30 del 1998, recante “*Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale*”, introdotta dall’articolo 66, comma 1, della legge regionale n. 20/2024, recante “*Disposizioni relative all’esecuzione degli impegni assunti con il governo. Misure per la semplificazione e disposizioni varie*”.

In particolare, l’articolo 4 della legge regionale n. 30/1998 è stato modificato dall’articolo 66, comma 1, della legge regionale n. 20/2024, che ha introdotto: (i) un termine di durata delle autorizzazioni all’esercizio dei servizi di granturismo di otto anni, prevedendo altresì la possibilità di rinnovo potenzialmente *ad infinitum* delle stesse, salvo il caso della perdita dei requisiti da parte dell’operatore (comma 5-*quater*) e (ii) un adeguamento automatico della durata di otto anni di tutte le autorizzazioni già rilasciate, comprese quelle prive di scadenza (comma 5-*quinquies*).

Nel caso della città di Roma, il “*Regolamento per i servizi di linea su strada non connotati da oneri di servizio pubblico*”, approvato da Roma Capitale con la deliberazione dell’Assemblea Capitolina n. 148/2023, al fine di tutelare interessi pubblici superiori (cfr. articolo 17), prevede il contingentamento dei titoli autorizzatori all’esercizio dei servizi di granturismo ricadenti nelle aree ZTL BUS “B” e “C”, fissando a cinquantacinque unità il numero massimo di mezzi autorizzati a svolgere tali servizi nelle suddette aree. Al contempo, prevede l’esperimento di una procedura selettiva per l’individuazione dei futuri assegnatari (cfr. articolo 17, comma 3 e articolo 19).

In tale contesto, l’Autorità ritiene che la previsione del rinnovo automatico dei titoli già rilasciati inclusi quelli senza scadenza - di cui all’articolo 4, commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, della legge regionale n. 30/1998, introdotta dall’articolo 66, comma 1, della legge regionale n. 20/2024 - rende l’assegnazione mediante procedura competitiva delle nuove autorizzazioni per le aree ZTL “B” e “C” una possibilità meramente teorica a causa dei rinnovi automatici *ad infinitum* delle autorizzazioni, peraltro numericamente contingentate.

Né appaiono condivisibili le argomentazioni addotte dalla Regione Lazio a sostegno della modifica normativa, che vorrebbe rispondere a esigenze di semplificazione e armonizzazione della cornice normativa. Infatti, in mercati come quello della città di Roma, dove il centro storico prevede un

sistema di contingentamento degli autobus autorizzati a operarvi, il mantenimento in vita *sine die* dei precedenti titoli si rivelerebbe discriminatorio a danno degli operatori che finora non hanno potuto accedere al mercato né al confronto competitivo.

L’Autorità auspica, pertanto, che la Regione Lazio apporti le necessarie modifiche alle disposizioni della legge regionale n. 30/1998 censurate, relative al rinnovo automatico *ad infinitum* delle autorizzazioni in essere, incluse quelle prive di scadenza (commi 5-*quater* e 5-*quinquies* dell’articolo 4 della legge regionale n. 30/1998, introdotti dall’articolo 66, comma 1, della legge regionale n. 20/2024), vietando il rinnovo automatico dei titoli autorizzatori nei casi in cui ne è previsto un massimale quantitativo, dovendo tali autorizzazioni contingentate essere assegnate con procedure selettive che assicurino la competizione tra i richiedenti, in ossequio ai principi di concorrenza, trasparenza e non discriminazione, come peraltro già ribadito dall’Autorità¹, nonché dal giudice amministrativo².

Mantenendo in vigore l’attuale formulazione di tale disposizione, infatti, la Regione Lazio cristallizza le posizioni di vantaggio degli operatori già autorizzati al servizio di granturismo nel centro storico della città di Roma (ZTL BUS “B” e “C”), rendendo difficile - se non addirittura impossibile - l’ingresso di nuovi operatori in un mercato, come quello dell’offerta di servizi di granturismo nelle aree del centro storico di Roma, in cui il numero di autorizzazioni è limitato.

Pertanto, l’Autorità auspica che l’Amministrazione in indirizzo voglia tener conto di quanto sopra esposto, procedendo rapidamente ad adeguare le disposizioni in parola ai principi di concorrenza e non discriminazione, comunicando tempestivamente le iniziative a tal fine intraprese, tenendo presente che questa Autorità può contestare gli atti esecutivi della citata normativa regionale con le modalità di cui all’articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990.

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

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

¹ Cfr. AS1931 - *Roma Capitale - Regolamento per il servizio di trasporto pubblico di linea gran turismo* del 14 dicembre 2023, in Bollettino n. 1/2024.

² Cfr. TAR Lazio - Roma, Sez. II, 17 aprile 2025, n. 7712.

**AS2141 - REGIONE CAMPANIA - BANDO DI GARA PER L'ACQUISTO DI LICENZE
SOFTWARE PER UNA PIATTAFORMA OPENBIM E RELATIVI SERVIZI DI
SUPPORTO TECNICO**

Roma, 20 gennaio 2026

Regione Campania

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 13 gennaio 2026, ha deliberato di formulare, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, alcune considerazioni in merito al bando di gara della Regione Campania per l'acquisto di licenze *software* per una piattaforma OpenBim e dei relativi servizi di supporto tecnico.

In particolare, la procedura pubblica in questione, avente ad oggetto l'affidamento di una soluzione tecnologica avanzata per la gestione dei processi legati alla progettazione, realizzazione e manutenzione delle opere pubbliche mediante l'applicazione della metodologia BIM (*Building Information Modeling*), così come costruita dalla documentazione di gara, presenta profili suscettibili di porsi in conflitto con i principi di libera concorrenza, di parità di trattamento e di non discriminazione tra operatori economici.

In primo luogo, l'Autorità osserva che la previsione contenuta nella tabella 11 del Capitolato tecnico, che richiede al partecipante di dimostrare di essere in possesso, al fine di svolgere le operazioni di lavoro contestuale da parte di più utenti, di uno specifico *software* di proprietà di un operatore privato, appare introdurre un vincolo tecnologico ingiustificato e potenzialmente discriminatorio, tenuto conto che tale *software* non risulta disponibile in formati aperti e gratuiti idonei a consentirne l'interscambio.

Analogamente, anche la richiesta, ai partecipanti, di certificazioni rilasciate da uno specifico organismo per la dimostrazione del possesso delle capacità professionali, appare imporre un vincolo ingiustificato e un conseguente onere aggiuntivo per i partecipanti alla gara.

Più in generale, relativamente ai requisiti funzionali obbligatori della fornitura, la terminologia utilizzata nella descrizione, replicando modalità operative e gerarchie interne riconducibili esclusivamente alla soluzione di uno specifico produttore, sembra di fatto tradursi in un evidente *favor* nei confronti di quest'ultimo, non consentendo a fornitori alternativi di dimostrare l'equivalenza di soluzione, anche in contrasto con il principio di neutralità tecnologica.

Al riguardo, l'Autorità ha già avuto modo di segnalare, nei propri precedenti¹, gli effetti negativi per la concorrenza di disposizioni e prescrizioni contenute nei bandi di gara che limitino

¹ Cfr., tra le altre, le segnalazioni AS187 – *Bandi di gara in materia di appalti pubblici* del 28 settembre 1999, in Boll. n. 48 del 20 dicembre 1999; AS251 – *Bandi predisposti dalla Concessionaria Servizi Informatici pubblici – CONSIP S.p.A.*

ingiustificatamente la partecipazione delle imprese mediante fissazione di criteri di preselezione eccessivamente rigidi, senza che sia prevista la possibilità di dimostrare il possesso di requisiti equivalenti, evidenziando che *“l'indicazione delle specifiche tecniche deve essere accompagnata con la menzione «o equivalente», ampliando l'ambito della gara ai prodotti immediatamente sostituibili”*.

In questo senso, per entrambi i vincoli citati la stazione appaltante potrebbe prevedere la possibilità di presentare prodotti o certificazioni equivalenti, idonei ad assolvere le medesime funzioni.

Un secondo profilo di criticità concerne l'accorpamento in un unico lotto (il Lotto n. 1) di soluzioni *cloud* e *desktop* che potrebbero costituire oggetti contrattuali distinti e che appare tale da precludere l'accesso a determinate categorie di operatori, in particolare a coloro che sarebbero impossibilitati a presentare offerte per entrambe le prestazioni o che, comunque, sarebbero in grado di presentare offerte competitive solo con riferimento a una di queste.

Al riguardo, si ricorda che il legislatore nazionale, nel recepire l'articolo 46 della Direttiva 2014/24/UE in materia di appalti pubblici, ha optato per garantire il massimo grado possibile di *favor participationis* nei confronti delle microimprese e delle piccole e medie imprese con riferimento al mercato delle commesse pubbliche², principio insuscettibile di ingiustificata compressione.

Pertanto, piuttosto che allargare artificialmente l'oggetto del Lotto n. 1, la stazione appaltante potrebbe procedere alla suddivisione in più lotti funzionali – nel caso in esame, uno riferito alla piattaforma *cloud* per la gestione dei processi BIM e un altro relativo ai *software desktop* di natura specialistica – nel rispetto dei principi di concorrenza, *favor participationis*, ragionevolezza e proporzionalità.

Da ultimo, viene in rilievo il criterio di aggiudicazione della gara. In particolare, nel caso di specie, trattandosi di prestazioni tecniche fornite con tempistiche e modalità differenti e connotate da un elevato tasso di innovazione e di sviluppo, si ritiene che il criterio di aggiudicazione della gara che appare più idoneo ad assicurare la completa valutazione delle offerte possa essere quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Ciò in analogia con quanto già rilevato nei suoi precedenti, rispetto a procedure equivalenti³.

In conclusione, pertanto, per consentire una più ampia partecipazione e una maggiore competizione sarebbe auspicabile che il disegno della procedura di gara preveda:

- La possibilità per i fornitori di utilizzare *software* equivalenti, disponibili in formati aperti e accessibili senza l'imposizione di applicazioni proprietarie;

del 30 gennaio 2003, in Boll. n. 5 del 17 febbraio 2003; AS1940 – *Alto Calore servizi - Affidamento servizi postali per l'invio delle bollette relative al servizio idrico integrato* del 20 febbraio 2024, in Boll. n. 9 del 4 marzo 2024.

² L'articolo 58 del Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. n. 36/2023) così recita: *“1. Per garantire la effettiva partecipazione delle micro, delle piccole e delle medie imprese, anche di prossimità, gli appalti sono suddivisi in lotti funzionali, prestazionali o quantitativi in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture.2. Nel bando o nell'avviso di indizione della gara le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione dell'appalto in lotti tenendo conto dei principi europei sulla promozione di condizioni di concorrenza paritarie per le piccole e medie imprese. Nel caso di suddivisione in lotti, il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle microimprese, piccole e medie imprese. [...]”*.

³ Cfr., tra le altre, le segnalazioni AS1647 – *Consip/Bando di gara per la fornitura di PC desktop e workstation Edizione I* del 3 dicembre 2019, in Boll. n. 8 del 24 febbraio 2020; AS1700 – *CONSIP - Bando di gara per la fornitura di stampanti e apparecchiature multifunzione Edizione 18* del 17 giugno 2020, in Boll. n. 40 del 12 ottobre 2020; AS1711 – *Consip/Bando di gara per la fornitura in noleggio di apparecchiature multifunzione* del 4 agosto 2020, in Boll. n. 50 del 21 dicembre 2020.

- La possibilità per i fornitori di dimostrare il possesso delle capacità professionali attraverso certificazioni equivalenti a quelle richieste, rilasciate da enti regolarmente accreditati e riconosciuti;
- La suddivisione del Lotto 1 in due lotti funzionali, uno riferito alla piattaforma *cloud* per la gestione dei processi BIM e un altro relativo ai *software desktop* di natura specialistica;
- La previsione del criterio di aggiudicazione del Lotto 1 basato sull'offerta economicamente più vantaggiosa.

Alla luce di quanto rappresentato, l'Autorità ritiene che le disposizioni sopra indicate della procedura di gara, indetta dalla Regione Campania, per l'acquisto di licenze *software* per una piattaforma OpenBim e dei servizi di supporto tecnico, siano suscettibili di porsi in potenziale conflitto con le norme e i principi a tutela della concorrenza e del mercato, in particolare con l'articolo 41 della Costituzione e con gli articoli 49 e 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), nonché con i principi di matrice europea in materia di evidenza pubblica stabiliti dall'articolo 3 del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici).

L'Autorità auspica, pertanto, che codesta stazione appaltante modifichi le determinazioni assunte eliminando le distorsioni concorrenziali sopra evidenziate.

L'Autorità invita la Regione Campania a comunicare entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte.

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

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

*Autorità garante
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale
Anno XXXVI- N. 5 - 2026

Coordinamento redazionale

Giulia Antenucci

Redazione

Angela D'Auria, Valerio Ruocco, Manuela Villani
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Direzione gestione documentale, protocollo e servizi
statistici
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <https://www.agcm.it>

Realizzazione grafica

Area Strategic Design