

L'affidamento della gestione di un impianto sportivo integra una concessione di servizi, con conseguente inapplicabilità di cause di esclusione atipiche per carenza di requisiti generali

di Antonio La Marca

Data di pubblicazione: 6-6-2026

Preliminarmente va chiarito che, secondo un orientamento ormai costante, “*La gestione di impianti sportivi comunali integra un servizio pubblico locale, ai sensi dell'art. 112 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, per cui l'utilizzo del patrimonio si fonda sulla promozione dello sport che, unitamente all'effetto socializzante ed aggregativo, assume un ruolo di strumento di miglioramento della qualità della vita a beneficio non solo della salute dei cittadini, ma anche della vitalità sociale della comunità (culturale, turistico, di immagine del territorio, etc.). Ne discende che, sotto il profilo considerato, l'affidamento in via convenzionale di immobili, strutture, impianti, aree e locali pubblici, anche quando appartenenti al patrimonio indisponibile dell'ente, ai sensi dell'art. 826 c.c., purché destinati al soddisfacimento dell'interesse della collettività allo svolgimento delle attività sportive, non è suscettibile nel paradigma della concessione di beni, ma struttura, per l'appunto, una concessione di servizi*” (Cons. St., sez. V, n. 5915/2021. In termini analoghi, più recentemente: Cons. St., sez. V, n. 3763/2025; T.A.R. Toscana, sez. I, n. 485/2026).

Da quanto sopra discende che costituisce principio fondante della disciplina delle pubbliche gare la tassatività delle cause di esclusione concernenti il mancato possesso di requisiti di partecipazione di ordine generale, con conseguente integrazione di diritto dei bandi e delle lettere di invito, mentre le clausole che prevedono ulteriori cause di esclusione sono nulle e si considerano non apposte (ex multis, T.A.R. Emilia-Romagna, sez. I, n. 296/2026).

Pretendere che il mancato pagamento del corrispettivo per la fornitura di energia elettrica – costituente senza alcun dubbio un'obbligazione pecuniaria di natura civilistica discendente dal contratto di somministrazione di energia elettrica (cfr. Cass. civ., sez. III, ord. n. 20267/2023 – rientri nel novero delle imposte, tasse o contributi previdenziali la cui grave violazione definitivamente accertata costituisce causa di esclusione dalle procedure ad evidenza pubblica ai sensi dell'art. 94, comma 6, del d.lgs. n. 36/2023 è conclusione che appare, quantomeno, ardito sostenere e che, invero, neppure l'amministrazione resistente, nelle proprie difese, si spinge al punto di confermare, insistendo piuttosto nel qualificare l'esclusione disposta come attinente alla carenza di presunti requisiti di ordine speciale ex art. 100, cod. contr.

Ma, in disparte il rilievo che tale argomento costituisce un'inammissibile integrazione postuma della motivazione (dal momento che la nota del 24 marzo 2026 – da cui unica può trarsi l'apparato motivazionale dell'avversata esclusione, così dovendosi rilevare, *per incidens*, anche la fondatezza del dedotto vizio motivazionale – fa ripetutamente riferimento agli artt. 94 e 95 del d.lgs. n. 36/2023 in relazione all'art. 5, lett. a) dell'avviso, espressamente qualificato

come individuante “*i requisiti generali per la partecipazione*”, sull’insanabilità del difetto di motivazione in sede giudiziale cfr. Cons. St., sez. V, n. 4203/2025), esso è pure di privo di fondamento.

Guida alla lettura

La sentenza in commento scruta la **natura giuridica dell’affidamento della gestione di un impianto sportivo**, soffermandosi sulle **cause di esclusione applicabili in ipotesi procedurali siffatte**. L’impresa ricorrente, infatti, era stata estromessa dalla procedura diretta alla concessione di un impianto sportivo comunale sulla base di **un presunto debito** nei confronti dell’ente concedente, dedotto in una diffida.

Il Tar ha, innanzitutto, chiarito che in tali fattispecie viene in rilievo non soltanto la disponibilità e l’utilizzabilità da parte dell’affidatario di un bene demaniale, ma anche lo svolgimento di attività che promuovono lo sport, il che soddisfa non solo il miglioramento della vita a beneficio della salute dei cittadini, ma anche l’aspetto sociale-aggregativo. Le relative procedure ad evidenza pubblica sono propedeutiche a **una concessione di servizi, suscumbibile, dunque, nell’alveo normativo del D. Lgs. 36/2023**.

Da tale premessa “ontologica” deriva che **sono inammissibili cause di esclusione per carenza di requisiti generali non espressamente previste dagli artt. 94 e 95**. Nel caso concreto, dunque, era illegittima l’esclusione dell’operatore economico, poiché basata su una mera pretesa dell’ente comunale, afferente a differente contratto, e non accertata definitivamente in una sentenza o in un atto amministrativo. Non poteva, dunque, di certo dirsi sussistente una delle ipotesi di esclusione previste dagli artt. 94 e 95 del Codice, giacché l’ipotesi sopra richiamata non è certo assimilabile all’accertamento definitivo del mancato pagamento di imposte, tasse o contributi.

Il Collegio ha, altresì, evidenziato che **dal disciplinare di gara non poteva desumersi**, come la difesa del Comune ha provato a sostenere in giudizio, **che il – presunto- mancato pagamento di un debito nei confronti dell’ente concedente potesse rilevare come carenza di un requisito speciale**. La Corte, peraltro, ha osservato che **il tentativo del resistente di addurre tale differente motivazione fosse comunque illegittimo**, stante il **divieto da parte dell’ente concedente** (o della stazione appaltante) di **fornire in sede processuale una motivazione diversa da quella esplicitata nel provvedimento di esclusione**. Nella fattispecie in esame, infatti, l’Amministrazione aveva motivato l’estromissione proprio opinando la carenza di un requisito generale, salvo poi nel corso del giudizio emendare la motivazione del provvedimento impugnato.

È possibile concludere, dunque, che le concessioni disciplinate dal Codice dei Contratti pubblici, in cui rientrano anche gli affidamenti della gestione degli impianti sportivi comunali, non consentono l’applicazione di ipotesi atipiche di esclusione per assenza di requisiti generali.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 4814 del 2026, proposto da

“Albalonga” S.s.d. a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Marta Toti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Albano Laziale (RM), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Laura Liberati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia

della comunicazione di esclusione, trasmessa a mezzo PEC in data 11 marzo 2026, con cui il Comune di Albano Laziale ha estromesso la società ricorrente dalla procedura esplorativa per l'acquisizione di manifestazione di interesse per l'affidamento in concessione del servizio di gestione dell'impianto sportivo comunale polivalente sito in Viale Spagna, Località Cecchina;

del provvedimento presupposto, non conosciuto ma desumibile, con cui la stazione appaltante ha accertato la presunta causa di esclusione;

della nota del Comune di Albano Laziale Prot. n. 20178/2026 del 24 marzo 2026, nella parte in cui rigetta l'istanza di annullamento in autotutela e conferma l'esclusione, individuandone il presupposto nella nota Prot. n. 72545/2022 del 18 novembre 2022;

dell'Avviso esplorativo pubblicato in data 16/02/2026 e del relativo Capitolato, nella parte in cui la clausola "*Che non possiede situazioni debitorie non concordate attraverso rateizzazioni nei confronti del Comune di Albano Laziale*" (contenuta nel modello di domanda) viene interpretata come causa di esclusione automatica anche per crediti contestati, incerti e non definitivamente accertati;

di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ivi inclusi i verbali di gara e l'eventuale provvedimento di aggiudicazione a terzi, se adottato.

E per la declaratoria

del diritto della ricorrente a essere riammessa alla procedura di gara

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Albano Laziale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2026 il dott. Giuseppe Licheri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato e depositato nei termini di rito, la società ricorrente impugnava il provvedimento di esclusione dall'avviso esplorativo per l'acquisizione di manifestazioni di interesse per l'affidamento in concessione del servizio di gestione dell'impianto sportivo polivalente di proprietà del Comune di Albano Laziale e sito in località Cecchina.

In via di fatto, essa esponeva di aver partecipato all'avviso in questione (indetto il 16 febbraio 2026) ricevendo, in riscontro, la comunicazione a mezzo PEC dell'11 marzo successivo con la quale essa veniva esclusa dalla procedura in quanto debitrice dell'amministrazione comunale.

Al fine di tutelare le proprie ragioni la ricorrente, con istanza del 16 marzo 2026, avanzava domanda di accesso agli atti e diffidava ad annullare in autotutela l'esclusione disposta dalla resistente.

L'amministrazione comunale, con nota del 24 marzo 2026, pur mettendo a disposizione i documenti richiesti, respingeva l'istanza di autotutela indicando, quale ragione ostativa alla partecipazione della ricorrente all'avviso, la sussistenza di presunti debiti per forniture di energia elettrica non saldate da quest'ultima in relazione ad un diverso impianto sportivo comunale già gestito dalla ricorrente e facendo riferimento, a tal fine, ad una contestazione in tal senso avanzata con una comunicazione del 18 novembre 2022.

Contro il provvedimento impugnato, la ricorrente avanzava i seguenti mezzi di ricorso.

“1) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 94, COMMA 6, DEL D.LGS. 36/2023 E DELL'ART. 5 DELL'AVVISO. ECCESSO DI POTERE PER CARENZA ASSOLUTA DEL PRESUPPOSTO, DIFETTO DI ISTRUTTORIA E TRAVISAMENTO DEI FATTI”.

A giudizio della ricorrente, l'esclusione subita violerebbe l'art. 94 del d.lgs. n. 36/2023 sotto

due punti di vista:

- da un lato, la pretesa del Comune di ottenere il pagamento delle somme richieste con la nota del 18 novembre 2022 non potrebbe qualificarsi come “definitivo accertamento” del debito, non essendo essa contenuta in un atto amministrativo o in una sentenza definitiva, ma solamente in una nota tempestivamente e puntualmente riscontrata dalla ricorrente il successivo 7 dicembre, a fronte della quale l’amministrazione comunale non avrebbe attivato alcuna procedura amministrativa o giudiziale per il recupero delle somme vantate, di talché il credito non soddisfatto per il quale essa adesso ha escluso la ricorrente dalla procedura in questione sarebbe controverso, illiquido e inesigibile e, quindi, inidoneo a fondare un’esclusione ai sensi dell’art. 94, comma 6, d.lgs. cit.;

- la pretesa del Comune di comminare l’esclusione dalla procedura in esame violerebbe il principio di tassatività delle cause di esclusione previsto dalla disposizione da ultimo menzionata, la quale si riferisce esclusivamente a imposte, tasse o contributi previdenziali o, a tutto voler concedere, a tributi locali, ma di certo non a corrispettivi per la fornitura di energia elettrica.

“2) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 7 E 10-BIS DELLA L. 241/1990. VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DEL GIUSTO PROCEDIMENTO, DEL CONTRADDITTORIO E DEL DIRITTO DI DIFESA”.

L’esclusione sarebbe stata disposta in assenza della comunicazione di avvio del procedimento prevista dall’art. 7 della legge n. 241/1990 e del preavviso di rigetto imposto dall’art. 10-bis della medesima legge, tali omissioni avendo impedito alla ricorrente di esercitare il proprio diritto al contraddittorio procedimentale.

“3) ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO ASSOLUTO DI MOTIVAZIONE E DI ISTRUTTORIA. VIOLAZIONE DELL’ART. 3 L. 241/1990”.

Il provvedimento di esclusione, nella sua comunicazione iniziale, sarebbe stato privo di qualsivoglia motivazione, intervenuta solo in un momento successivo (con la nota del 24 marzo 2026) la quale, comunque, non sarebbe idonea a sanare il difetto motivazionale in cui sarebbe incorsa l’amministrazione e, in ogni caso, farebbe riferimento ad una vicenda occorsa oltre tre anni prima e non conterrebbe alcuna valutazione attuale in ordine alle contestazioni all’epoca rivolte dalla società alla pretesa agitata dall’amministrazione.

“4) VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI PROPORZIONALITÀ, RAGIONEVOLEZZA E FAVOR PARTICIPATIONIS. SPROPORZIONE DELLA MISURA ESPULSIVA”.

In ogni caso, la misura espulsiva adottata dall’amministrazione locale sarebbe sproporzionata ed irragionevole a fronte di un credito vantato nei confronti della ricorrente incerto (non essendo mai stato accertato in via definitiva) ed esiguo (trattandosi di un importo di poco superiore ad Euro 30.000,00 a fronte di un canone di concessione di Euro 45.000,00 per il triennio nonché ai ricavi derivanti dalla gestione), dovendosi predicare un’interpretazione della clausola di esclusione contenuta nell’avviso conforme alla legge ed ai principi di

proporzionalità e di *favor participationis*.

Si concludeva il gravame con la domanda di sospensione cautelare degli effetti dell'atto impugnato.

Il Comune di Albano Laziale si costituiva in giudizio con memoria e produzione documentale, eccependo l'infondatezza del gravame avversario e l'insussistenza dei presupposti per la concessione della misura interinale richiesta.

Alla camera di consiglio del 12 maggio 2026, convocata per la discussione dell'incidente cautelare, il Collegio dava avviso della possibilità di definire l'affare con sentenza resa ai sensi dell'art. 60 c.p.a., trattenendo infine l'affare per la decisione.

Preliminarmente va chiarito che, secondo un orientamento ormai costante, *“La gestione di impianti sportivi comunali integra un servizio pubblico locale, ai sensi dell'art. 112 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, per cui l'utilizzo del patrimonio si fonda sulla promozione dello sport che, unitamente all'effetto socializzante ed aggregativo, assume un ruolo di strumento di miglioramento della qualità della vita a beneficio non solo della salute dei cittadini, ma anche della vitalità sociale della comunità (culturale, turistico, di immagine del territorio, etc.). Ne discende che, sotto il profilo considerato, l'affidamento in via convenzionale di immobili, strutture, impianti, aree e locali pubblici, anche quando appartenenti al patrimonio indisponibile dell'ente, ai sensi dell'art. 826 c.c., purché destinati al soddisfacimento dell'interesse della collettività allo svolgimento delle attività sportive, non è sussumibile nel paradigma della concessione di beni, ma struttura, per l'appunto, una concessione di servizi”* (Cons. St., sez. V, n. 5915/2021. In termini analoghi, più recentemente: Cons. St., sez. V, n. 3763/2025; T.A.R. Toscana, sez. I, n. 485/2026).

Come disposto dall'art. 6, commi 2 e 3 del d.lgs. n. 38/2021, qualora l'ente locale non intenda gestire direttamente i propri impianti sportivi, la gestione dev'essere affidata *“in via preferenziale a società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate e federazioni sportive nazionali, sulla base di convenzioni che ne stabiliscono i criteri d'uso e previa determinazione di criteri generali e obiettivi per l'individuazione dei soggetti affidatari”*, adempimento quest'ultimo che deve avvenire *“nel rispetto delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, e della normativa euro-unitaria vigente”*.

Viene in rilievo, allora, una concessione di servizi pubblici nell'ambito della quale l'individuazione del concessionario deve soggiacere alle procedure ad evidenza pubblica disciplinate dal Codice dei contratti pubblici e, in particolare, alle regole dettate dagli artt. 182 e seguenti del d.lgs. n. 36/2023.

Ai sensi dell'art. 10, cod. contr. pubb., (comma 1) *“i contratti pubblici non sono affidati agli operatori economici nei confronti dei quali sia stata accertata la sussistenza di cause di esclusione espressamente definite dal codice”*.

Inoltre (comma 2), *“le cause di esclusione di cui agli articoli 94 e 95 sono tassative e integrano*

di diritto i bandi e le lettere di invito: le clausole che prevedono cause ulteriori di esclusione sono nulle e si considerano non apposte”.

Da quanto sopra discende che costituisce principio fondante della disciplina delle pubbliche gare la tassatività delle cause di esclusione concernenti il mancato possesso di requisiti di partecipazione di ordine generale, con conseguente integrazione di diritto dei bandi e delle lettere di invito, mentre le clausole che prevedono ulteriori cause di esclusione sono nulle e si considerano non apposte (*ex multis*, T.A.R. Emilia-Romagna, sez. I, n. 296/2026).

Nel caso di specie l'avviso pubblico indetto dall'amministrazione resistente contemplava:

- all'art. 5, lett. a) i “*requisiti generali di partecipazione*”, con espresso riferimento alle cause di esclusione di cui agli artt. 94 e 95 del d.lgs. n. 36/2023 e specificando che, ai sensi dell'art. 94, comma 6, del d.lgs. cit., “*è rilevante ai fini dell'esclusione della procedura il mancato pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali definitivamente accertati, qualora tale mancato pagamento costituisca una grave violazione ai sensi dello stesso comma 6*” e che, inoltre, “*in base alla delibera ANAC n. 295 del 1° aprile 2020 ai sensi dell'art. 94 co. 6 del Codice rilevano tributi sia di competenza statale che locale*”;

- alla lett. b) del medesimo articolo i “*requisiti di idoneità professionale*”, richiedendo l'iscrizione al Registro delle imprese del soggetto partecipante all'avviso (ovvero, se soggetto a carattere mutualistico, al relativo albo), l'iscrizione alla federazione sportiva nazionale di riferimento (se associazione o società sportiva dilettantistica);

- alla lett. c) i requisiti di capacità economico-finanziaria, tra cui un fatturato globale annuo pari ad almeno euro 200.000,00;

- infine, alla lett. d), i requisiti di capacità tecnica e professionale, ammettendo a partecipare all'avviso solamente i soggetti “*che dimostrino di aver svolto, nel triennio 2023-2025, attività a carattere continuativo per almeno 12 mesi*”.

In definitiva, dalla lettura dell'avviso predisposto dall'amministrazione resistente, emerge con chiarezza la netta distinzione operata tra i requisiti di ordine generale e i requisiti di carattere speciale di talché, con riferimento ai primi, deve operare in forma assoluta e rigorosa il principio di tassatività disposto dall'art. 10, comma 2, del codice, con conseguente, automatica, invalidità di ogni altra clausola dell'avviso che contenga cause di esclusione non contemplate da quelle enucleate agli artt. 94 e 95 del codice.

Ciò premesso, appare innegabile come la prima censura mossa al provvedimento impugnato colga nel segno.

Infatti, pretendere che il mancato pagamento del corrispettivo per la fornitura di energia elettrica – costituente senza alcun dubbio un'obbligazione pecuniaria di natura civilistica discendente dal contratto di somministrazione di energia elettrica (cfr. Cass. civ., sez. III, ord. n. 20267/2023– rientri nel novero delle imposte, tasse o contributi previdenziali la cui grave violazione definitivamente accertata costituisce causa di esclusione dalle procedure ad

evidenza pubblica ai sensi dell'art. 94, comma 6, del d.lgs. n. 36/2023 è conclusione che appare, quantomeno, ardito sostenere e che, invero, neppure l'amministrazione resistente, nelle proprie difese, si spinge al punto di confermare, insistendo piuttosto nel qualificare l'esclusione disposta come attinente alla carenza di presunti requisiti di ordine speciale ex art. 100, cod. contr..

Ma, in disparte il rilievo che tale argomento costituisce un'inammissibile integrazione postuma della motivazione (dal momento che la nota del 24 marzo 2026 – da cui unica può trarsi l'apparato motivazionale dell'avversata esclusione, così dovendosi rilevare, *per incidens*, anche la fondatezza del dedotto vizio motivazionale – fa ripetutamente riferimento agli artt. 94 e 95 del d.lgs. n. 36/2023 in relazione all'art. 5, lett. a) dell'avviso, espressamente qualificato come individuante "*i requisiti generali per la partecipazione*", sull'insanabilità del difetto di motivazione in sede giudiziale cfr. Cons. St., sez. V, n. 4203/2025), esso è pure di privo di fondamento.

Senza che sia questa la sede per assumere posizione in ordine al tema inerente alla tassatività dei requisiti di ordine speciale ed all'ampiezza del potere discrezionale conferito alle stazioni appaltanti di modulare, in concreto, i requisiti di capacità/idoneità degli operatori economici (su cui, vedasi T.A.R. Lazio – Roma, sez. II, n. 21577/2024), nel caso di specie è indubitabile che l'inadempimento addebitato alla ricorrente sia stato qualificato dall'amministrazione comunale alla stregua di un requisito di ordine generale e, segnatamente, del requisito stabilito e disciplinato dall'art. 94, comma 6, del d.lgs. n. 36/2023, con un'operazione ermeneutica priva di qualsivoglia addentellato nel testo della norma la quale, si ripete, fa riferimento a "*imposte, tasse e contributi previdenziali*", prestazioni patrimoniali dal novero delle quali esorbita il pagamento di corrispettivi costituente adempimento di obbligazioni pecuniarie di fonte contrattuale.

Quanto sopra a tacere, peraltro, degli ulteriori profili di illegittimità connessi all'assenza di qualsivoglia accertamento amministrativo o giurisdizionale definitivo in ordine alla fondatezza della pretesa, vantata dall'amministrazione resistente, al pagamento dell'anzidetta obbligazione pecuniaria (quale, ad esempio, un decreto ingiuntivo definitivo emesso per il pagamento di siffatti corrispettivi), di talché difetta anche il carattere di definitività dell'accertamento del *quantum debeatur* il cui (asserito) inadempimento è stato dedotto dalla stazione appaltante a ragione dell'esclusione impugnata.

In definitiva, quindi, il gravame va accolto e, per l'effetto, vanno annullati non solamente l'esclusione disposta dall'amministrazione resistente, ma anche l'avviso esplorativo del 16 febbraio 2026 ed il relativo capitolato nella parte in cui la clausola "*Che non possiede situazioni debitorie non concordate attraverso rateizzazioni nei confronti del Comune di Albano Laziale*" (contenuta nel modello di domanda) viene interpretata come causa di esclusione automatica anche per crediti che, come nel caso di specie, afferiscono ad obbligazioni pecuniarie di fonte contrattuale.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate, in favore della ricorrente, nella misura indicata in dispositivo

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati, nei termini di cui in motivazione.

Condanna parte resistente al pagamento delle spese processuali sostenute dalla società ricorrente, che liquida in Euro 1.000,00, oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Francavilla, Presidente

Giuseppe Licheri, Primo Referendario, Estensore

Vincenza Caldarola, Referendario