DELIBERA n. 434 del 28 ottobre 2026

Fascicolo n. 988/2026

Oggetto: Procedura di affidamento ex art 4, comma 12, del D. Lgs. n. 38 del 2021 "Valorizzazione, gestione, in condizioni di equilibrio economico finanziario dello stadio *omissis*" (*omissis*) - Importo euro: 118.000.000,00 euro - S.A.: Comune di *omissis*

Riferimenti normativi

d.lgs. n. 38 del 2021
art. 4, comma 12, d.lgs. n. 38/2021
artt. 180, commi 3 e 6, e 183 d.lgs. n. 50/2016
d.lgs. n. 36/2026

Parole chiave

riqualificazione, valorizzazione e gestione degli impianti sportivi - Affidamento diretto - equilibrio economico-finanziario del progetto - PEF

VISTI

Il Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50
Il Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e s.m.i.

VISTO

Il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici approvato con Delibera n. 270 del 20 giugno 2023, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 151 del 30 giugno 2023 e s.m.i;

VISTA

La relazione dell'Ufficio Vigilanza collaborativa, vigilanze speciali, vigilanza concessioni e PPP e pareri motivati;

Fatto

1.Premessa

La vicenda oggetto della presente trattazione trae origine dalla presentazione di una proposta per la riqualificazione, valorizzazione e gestione dello stadio "*omissis*" del Comune di omissis. La società utilizzatrice dell'impianto *omissis* (ora *omissis*) in data 23 febbraio 2021 ha presentato una proposta di riqualificazione ai sensi dell'allora vigente articolo 1, comma 304, lett. a), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, disciplina che è stata successivamente abrogata e sostituita dal decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 38, applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2023. La proposta aveva ad oggetto la realizzazione di opere pubbliche (demolizione e ricostruzione dell'impianto sportivo, realizzazione di opere connesse e interventi di riqualificazione urbanistica), la gestione dell'impianto sportivo, il suo sfruttamento commerciale per la durata di 44 anni (di cui i primi 2 anni e 2 mesi sono dedicati alla progettazione esecutiva, approvazione e realizzazione degli interventi) intesa quale periodo necessario per consentire il recupero degli investimenti.

La proposta prevedeva, anche, la realizzazione di un'opera privata su un'area privata nell'area c.d. "*omissis*", accessoria all'impianto sportivo (casa di cura/clinica privata) nonché complementare e funzionale al finanziamento dell'opera di interesse pubblico, comprendente una quota di posti letto in convenzione con il Servizio Sanitario Nazionale. L'esercizio dell'attività sanitaria tramite la struttura, secondo le previsioni del PEF, veniva considerata come la principale fonte (ma non l'unica) di ricavo e di sostenibilità economico finanziaria dell'operazione economica.

A seguito della presentazione della proposta, il Comune ha dato avvio ai lavori della conferenza di servizi (prima preliminare e poi decisoria) per l'esame del progetto. La conferenza decisoria è terminata con l'adozione della determinazione dirigenziale n. 11253 del 4 novembre 2022 con la quale è stato approvato il progetto definitivo denominato "*Valorizzazione, gestione, in condizioni di equilibrio economico - finanziario, dello Stadio "omissis*". Nella medesima determina si dava atto che l'approvazione del progetto avveniva nonostante l'esistenza del dissenso espresso dal Direttore della Direzione regionale salute e welfare della Regione *omissis*.

Tale dissenso era motivato sia dal fatto che la struttura non era prevista nella programmazione sanitaria regionale sia dall'impossibilità di conseguire nella sede della conferenza di servizi l'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria, l'accreditamento istituzionale e il convenzionamento per l'erogazione di prestazioni a carico del Servizio sanitario regionale.

Il Comune di *omissis* ha tuttavia definito la questione, approvando la determinazione dirigenziale n. 2088 del 23 luglio 2025, con la quale, travisando in parte il contenuto della D.D. n. 11253/2022 della Regione *omissis*, ha riconosciuto il permesso di costruire la clinica/casa di cura, e con D.D. n. 2167 del 31.07.2025 ha approvato lo schema di convenzione da stipularsi con la società di scopo *omissis* costituita ai sensi dell'art. 194 del d.lgs. n. 36/2023 (la compagine societaria della *omissis*, al momento della sottoscrizione della convenzione, era costituita per il 52% dalla *omissis*, per il 24% dal Sig. *omissis* e per il restante 24% dal Sig. *omissis*).

Si precisa che la citata determinazione dirigenziale n. 2088/2025 costituisce il provvedimento con il quale è stato sostanzialmente disposto l'affidamento diretto in favore della società proponente, la *omissis*.
L'1 agosto 2025 è stata sottoscritta la convenzione di cui sopra.

2.Vicende societarie
E' utile, ai fini della presente trattazione, enunciare sinteticamente le vicende e le operazioni societarie che hanno interessato la *omissis* e le società ad essa collegate.
In data **24 luglio 2023**, la *omissis*, ora omissis, ha ceduto alla *omissis* Società Sportiva Dilettantistica a responsabilità limitata (*omissis* - P.IVA *omissis*) il ramo d'azienda relativo al settore femminile. La cessione ha riguardato anche un'area di terreno della superficie catastale complessiva di mq 42.644 (foglio 113, particelle 589, 590, 591, 592, 593, 594, 629) sita nel Comune di omissis, denominata "omissis", area su cui dovrà sorgere la clinica/casa di cura privata.
Dalla relazione di asseverazione al PEF del 22.07.2025 risulta che in data **1.03.2025** le società omissis e omissis hanno sottoscritto un contratto preliminare condizionato di compravendita di ramo d'azienda, in cui è stato previsto che la TW si impegna a versare alla TC in dieci anni l'importo di euro 14 milioni, oltre alle imposte previste per legge e agli oneri finanziari, quale contributo del plusvalore finanziario connesso allo sfruttamento della clinica, la promittente cedente utilizzerà esclusivamente per finanziare in via diretta ovvero in via indiretta, mediante l'accesso al credito, la costruzione dello stadio e delle opere connesse come previsto dalla Convenzione".
In data **8 maggio 2025**, omissis ha costituito la società omissis, quale Società di scopo alla quale è stato conferito il diritto di piena ed esclusiva proprietà del ramo d'azienda commerciale avente ad oggetto l'attività di riqualificazione e valorizzazione, attraverso demolizione e ricostruzione, dello Stadio "*omissis*" di *omissis*, la realizzazione di opere sulle aree di proprietà pubblica e l'effettivo sfruttamento commerciale dello Stadio e delle aree adiacenti.
In data **17 aprile 2026**, il Tribunale di omissis ha aperto la liquidazione giudiziale, ai sensi dell'art. 121 e seguenti del Codice della Crisi d'Impresa e dell'Insolvenza (D. Lgs. 14/2019), della società omissis (sentenza 17/2026).
In data **23 aprile 2026,** è stato sottoscritto tra la *omissis* - a firma dell'amministratore delegato Sig. *omissis* - e la *omissis* un contratto di comodato gratuito dell'area identificata al foglio 113, particelle 589, 590, 591, 592, 593, 594, 629, per complessivi mq 42.644, denominata "omissis", volto a realizzare la struttura sanitaria "Clinica privata".
Inoltre, risulterebbe aperta una liquidazione giudiziale a carico della società omissis, che potrebbe incidere sulla disponibilità delle aree destinate alla costruzione della clinica/casa di cura privata e, conseguentemente, sulla sostenibilità del PEF.
Inoltre, secondo verifiche effettuate dall'Autorità, la compagine della società *omissis* è mutata. Dalla attuale visura camerale risulta che l'intero capitale della società *omissis* è detenuto dalla *omissis* in liquidazione. Anche tale aspetto, al pari del precedente, assume rilevanza visto che la vendita del 100% di *omissis* concretizza una variazione della compagine societaria rispetto

alla quale potrebbero venir meno i requisiti economici, finanziari, patrimoniali e professionali del concessionario.

3. Procedimento di vigilanza

In data 23 gennaio 2026, l'Autorità riceveva una segnalazione, prot. Anac n. 6754 recante rilevanti criticità nell'operazione stadio-clinica promossa dalla società utilizzatrice dell'impianto omissis.

In sintesi, le irregolarità denunciate attengono ai profili sottoelencati:

- assenza di compatibilità del progetto con la programmazione sanitaria vigente;
- assenza di autorizzazione, accreditamento o convenzionamento dei posti letto della clinica privata;
- assenza dei presupposti normativi previsti dal d.lgs. n. 502/1992 per procedere all'esercizio dell'attività sanitaria, in quanto il progetto clinica non ha avuto il nulla osta della Regione omissis relativo alla verifica di compatibilità del progetto con la programmazione regionale ai sensi dell'art. 8 ter del citato decreto;
- l'introduzione di 80 posti letto da destinare ai privati accreditati e convenzionati nella Provincia di omissis di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 1399 del 2023 non sono destinati alla casa di cura oggetto di controversia, trattandosi di una struttura non realizzata, né tanto meno autorizzata all'esercizio dell'attività sanitaria;
- l'equilibrio economico – finanziaria dell'intera operazione di riqualificazione e gestione considerato che i flussi economici – finanziari derivano per la maggior parte dalla relazione tra una struttura pubblica (esistente) e una struttura privata (non autorizzata e ancora da realizzare);
- presenza di una situazione comportante un possibile conflitto di interessi.

All'esito di un esame preliminare dell'esposto, è stato avviato uno specifico procedimento di vigilanza (prot. Anac n. 17747/2026), contestando, unitamente alle criticità sopraindicate, ulteriori possibili illegittimità.

Sono stati, nello specifico, rilevati la illegittimità dell'affidamento diretto, senza gara, in favore della società *omissis*, disposto dal Comune di *omissis* in forza dell'art. 4, comma 12 del d.lgs. n. 38/2021, e la presenza di anomalie relative alla sostenibilità economico-finanziaria del progetto e alla previsione di diritti in favore del concessionario che possono tradursi in concreto in un contributo pubblico. Ciò anche tenuto conto che, in sede di vigilanza sui contratti pubblici, l'Autorità ha competenza limitatamente alle potenziali violazioni dell'art. 16 d.lgs. 36/2023.

Con riscontro acquisito al prot. Anac 28617/2026, il Comune ha presentato proprie controdeduzioni.

4.Contenzioso amministrativo Regione *omissis* – Comune di *omissis*

Con ricorso Rg. 447 del 2025, la Regione *omissis* ha impugnato dinanzi al Tar Umbria la determina dirigenziale del Comune di *omissis* n. 2088 del 23 luglio 2025 avente ad oggetto: "*Presa d'atto del sopraggiunto superamento delle condizioni/prescrizioni contenute nei pareri, concerti, nulla osta o altri atti di assenso o dissenso, comunque denominati, di cui alla determinazione direttoriale n. 11253 del 04.11.2022".*

Si precisa che, secondo quanto statuito nella convenzione (cfr. lettera Z, pag. 5), le parti sottoscrittici della convenzione (Comune di *omissis* - società *omissis*) hanno convenuto di considerare la determina dirigenziale n. 2088 del 23 luglio 2025 come titolo idoneo (permesso a costruire) alla realizzazione dell'opera privata clinica.
Nel corso del procedimento di vigilanza avviato dall'ufficio UVS, il giudizio dinanzi al Tar Umbria è stato definito con sentenza n. 125/2026 di annullamento della D.D. n. 2088 del 23.07.2025, che risulterebbe già passata in giudicato.

Diritto

5. Criticità connessa all'affidamento in via diretta dell'intervento di riqualificazione in esame alla società sportiva proponente.

5.1) Dalla documentazione agli atti è emerso che il Comune di *omissis* ha disposto un affidamento diretto dell'intervento di riqualificazione in esame, del valore complessivo di € 118.000.000,00 (di cui importo lavori € 41.929.007,00), in favore della società proponente la *omissis* (ora *omissis)* in forza della disposizione di cui all'art. 4, comma 12, del D. Lgs. n. 38 del 2021.
Ad avviso dell'Ente concedente, infatti, la predetta disposizione consentirebbe di escludere l'applicazione delle previsioni del D. Lgs. n. 50 del 2016 e del comma 11 dello stesso art. 4, e di conseguenza di derogare alle procedure ad evidenza pubblica, per l'affidamento di interventi di riqualificazione di impianti sportivi, di importo complessivo sopra la soglia di rilevanza comunitaria, al ricorrere dei presupposti specifichi ivi indicati, ovverosia: proposta presentata dalla società/associazione utilizzatrice dell'impianto, lavori di importo inferiore a 1 milione di euro o superiore a detto importo qualora le sovvenzioni pubbliche dirette siano inferiori al 50 %. Presupposti ritenuti sussistenti dal Comune nella procedura di affidamento diretto in esame di cui al CIG *omissis*.

5.2) Ciò premesso, e alla luce delle controdeduzioni del Comune incentrate su una errata interpretazione della richiamata disposizione di cui al comma 12 dell'art. 4, si ravvisa la necessità di chiarire la portata applicativa della disciplina speciale di cui al D. Lgs. n. 38 del 2021, attuativa delle deleghe di cui all'art. 7 della legge 8 agosto 2019, n. 86, e recante le "*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".*
Tale disciplina, in vigore dall'1 gennaio 2023, ha introdotto misure di accelerazione e semplificazione degli affidamenti per gli interventi di costruzione/ammodernamento/rigenerazione e gestione degli impianti sportivi, diversificando le procedure anche in ragione della qualifica soggettiva dei soggetti proponenti: privati anche di intesa con una o più associazioni o società sportive dilettantistiche o professionistiche utilizzatrici dell'impianto (art. 4, commi 1-11); sole associazioni o società sportive dilettantistiche o professionistiche utilizzatrici

dell'impianto (art. 4, comma 12); associazioni e società sportive senza scopo di lucro (art. 5).

In particolare, in riferimento all'affidamento degli interventi di costruzione/riqualificazione degli impianti in esame proposti da privati anche di intesa con una o più associazioni o società sportive dilettantistiche o professionistiche utilizzatrici dell'impianto, l'art. 4, nei commi da 1 a 11, prevede una procedura semplificata di valutazione/approvazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali presentato dal proponente e del successivo progetto definitivo redatto sulla base dell'intervenuta dichiarazione di pubblico interesse della proposta, nonché l'espletamento di un'apposita procedura di gara sul progetto definitivo approvato[1] nel rispetto delle previsioni del codice di cui al D. Lgs. n. 50 del 2016 in materia di finanza di progetto, *"per quanto non diversamente disciplinato".*

Analoga disciplina semplificatoria si applica in caso di proposta di finanza di progetto presentata dalla sola associazione o società sportiva dilettantistica o professionistica utilizzatrice dell'impianto.

Il comma 12 dell'art. 4 del D. Lgs. n. 38 del 2021 prevede, infatti, che "*le misure di semplificazione e di incentivazione di cui al presente articolo si applicano anche nel caso in cui la proposta di ammodernamento e riqualificazione sia presentata dalla sola associazione o società sportiva dilettantistica o professionistica utilizzatrice dell'impianto".*

Tale disposizione consente quindi di estendere le medesime misure di semplificazione procedurale previste nei commi 1-11 del citato art. 4, fermo restando l'obbligo del ricorso alla procedura di gara sul progetto definitivo approvato, da parte dell'Ente concedente, nel rispetto delle previsioni del Codice dei contratti pubblici in materia di finanza di progetto**.**

Il comma 12 dell'art. 4 prevede poi ulteriori incentivi (cessione del diritto di superficie o del diritto usufrutto sull'impianto sportivo o sulle altre aree contigue di proprietà pubblica per una durata fino a 99 anni o trasferimento della proprietà degli stessi; ridefinizione dei termini contrattuali di uso dell'impianto) diretti a favorire la presentazione di proposte di riqualificazione degli impianti sportivi da parte delle società/associazioni utilizzatrici degli stessi.

Tra queste misure agevolative, la disposizione in esame contempla nell'ultimo periodo la possibilità per le società/associazioni sportive proponenti, risultate aggiudicatarie della procedura di gara espletata a monte dall'Ente concedente, di affidare liberamente i lavori oggetto del progetto definitivo posto a base di gara.

Si prevede, infatti, che "*[t]ranne nei casi tassativamente previsti dall'ordinamento dell'Unione europea per le sole opere di urbanizzazione, le Società e le Associazioni sportive possono procedere liberamente all'affidamento dei lavori. In caso di lavori di*

1 In caso di interventi da realizzare su aree di proprietà pubblica o su impianti pubblici esistenti ovvero nelle ipotesi previste dall'articolo 1, co. 2, lett. a, del D. Lgs. n. 50 del 2016.

importo inferiore a 1 milione di euro ovvero, per i lavori di importo superiore a 1 milione di euro, qualora le sovvenzioni pubbliche dirette non superino il 50% di detto importo, non trovano applicazione né le previsioni del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, né gli altri riferimenti al codice dei contratti pubblici di cui al presente decreto, e non si applica il comma 11".

Da una interpretazione meramente letterale del citato comma 12 dell'art. 4 appare dunque evidente la volontà del Legislatore di consentire, quale ulteriore misura agevolativa, alle *"Società e Associazione sportive"* (e non all'Ente concedente) di affidare liberamente solo i *"lavori"* oggetto del progetto definitivo approvato e posto a base di gara, che contempla altresì la gestione dei servizi necessaria per il recupero degli investimenti.

Del resto, tale interpretazione si pone perfettamente in linea con le previsioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 6 del D. Lgs. n. 38 del 2021, secondo cui "[*n]ei casi in cui l'ente pubblico territoriale non intenda gestire direttamente gli impianti sportivi, la gestione è affidata in via preferenziale a società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate e federazioni sportive nazionali, sulla base di convenzioni che ne stabiliscono i criteri d'uso e previa determinazione di criteri generali e obiettivi per l'individuazione dei soggetti affidatari. Gli affidamenti di cui al comma 2 sono disposti nel rispetto delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e della normativa euro-unitaria vigente",* oggi trasposta nel D. Lgs. n. 201 del 2022 di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (v. art. 14, co.1, lett. a, che, in caso di affidamento a terzi prevede il ricorso alle procedure ad evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall'art. 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea).

Come già rilevato dall'Autorità (v. parere ANAC funz. cons. n. 33/2025, Atto di segnalazione 2139 AGCM su ricognizioni SPL 2024), infatti, dalle disposizioni sopra richiamate deriva un sistema di affidamenti degli interventi di costruzione/riqualificazione e di gestione degli impianti sportivi che, pur finalizzato a promuovere l'attività delle Associazioni e delle Società Sportive in tale ambito, è improntato al rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza e par condicio tra operatori economici. Ed invero, sia l'art. 4 che l'art. 6 rinviano espressamente alle disposizioni del D. Lgs. n. 50 del 2016 (oggi D. Lgs. n. 36 del 2023) con riguardo alle modalità di svolgimento delle procedure di affidamento degli interventi di riqualificazione/ammodernamento degli impianti sportivi e della relativa gestione.

Diverso è l'ambito di applicazione dell'art. 5 del D. Lgs. n. 38 del 2021 (v. parere ANAC funz. cons. n. 33/2025).

5.3) Definito l'ambito di applicazione del D. Lgs. n. 38 del 2021 ed individuate le procedure di affidamento consentite da tale disciplina speciale, risulta di tutta evidenza l'illegittimità dell'affidamento diretto del complesso e articolato progetto di riqualificazione dell'impianto sportivo "*omissis*", del valore complessivo sopra la soglia di rilevanza

comunitaria (118.000.000,00), disposto dal Comune di *omissis* in favore della società professionistica utilizzatrice dell'impianto, oggi *omissis.*

Appare, infatti, manifestamente irragionevole la motivazione addotta dall'Ente a fondamento del ricorso alla procedura di affidamento diretto dell'intervento in esame, in quanto incentrata su una interpretazione del comma 12 dell'art 4 del D. Lgs n. 38 del 2021 incompatibile con il sistema normativo vigente, che non consente agli Enti concedenti di derogare alle procedure ad evidenza pubblica in caso di affidamenti a terzi di servizi pubblici locali di rilevanza economica/lavori aventi un valore complessivo sopra la soglia di rilevanza comunitaria.

Alla luce di quanto sopra, si rileva un operato del Comune di *omissis* non conforme alla normativa di settore in riferimento all'affidamento in esame disposto in via diretta in favore della società proponente, senza il previo e necessario esperimento di una procedura di gara sul progetto definitivo approvato, ai sensi dei commi 11 e 12 dell'art. 4 del D. Lgs. n. 38 del 2021.

6. Effetti dell'annullamento giurisdizionale della determina dirigenziale n. 2088 del 23 luglio 2025 sulla Convenzione stipulata con la società di scopo.

6.1 Con la sentenza del Tar Umbria n. 125/2026, emessa a seguito del ricorso presentato dalla Regione *omissis* (R.G. *omissis*), è stata annullata la determina dirigenziale n. 2088 del 23 luglio 2025 con cui il Comune di *omissis* ha dato atto che *"il combinato disposto tra la determinazione direttoriale regionale n. 11253 del 4.11.2022 di motivata conclusione della conferenza decisoria […] e la presente Determina di presa d'atto dell'avvenuto espletamento (attuazione) delle modifiche/aggiornamenti apportate/i al progetto, in ottemperanza e superamento delle condizioni/prescrizioni contenute nei pareri, concerti, nulla osta o altri atti di assenso o dissenso, comunque denominati di cui alla stessa DD n. 11253/2022, costituisce titolo abilitativo efficace per la realizzazione della struttura sanitaria".*

La citata sentenza n. 125/2026, già passata in giudicato, ha quindi definitivamente accertato che il progetto stadio-clinica è stato approvato a condizione che fosse espunta la realizzazione della clinica privata, che costituisce invece elemento essenziale della sostenibilità economica dell'intera operazione.

Ad avviso del Comune (v. nota di riscontro prot. I ANAC n.50207 del 21.05.2026), però la sentenza n. 125/2026 avrebbe annullato solo la determinazione dirigenziale n. 2088 del 23.07.2025 e non la convenzione stipulata con la società *omissis* in data 1.08.2025, che risulterebbe, allo stato, in essere salvo per i richiami inerenti la cessione del permesso a costruire l'opera privata e il richiamo al valore della cessione stessa come fattore incidente sull'equilibrio del PEF dell'intervento. L'Ente ritiene, infatti, che *"nell'ipotesi di un evento di disequilibrio interverrebbero i meccanismi di riequilibrio di cui all'art. 30 della Convezione, in ossequio al punto 7.2., lettera f)".*

6.2 Ciò premesso, si rileva che la caducazione della determinazione dirigenziale n. 2088/2025 si ripercuote inevitabilmente sulla validità della Convenzione stipulata con la società di scopo, considerato anzitutto che, da un punto di vista formale e procedurale, è venuto meno il provvedimento che ne costituisce il fondamento giuridico. Il rapporto di stretta dipendenza funzionale tra la determinazione e la Convenzione emerge con evidenza anche nella stessa determinazione n. 2088/2025, laddove si prevede che *"la presente determinazione di presa d'atto assumerà efficacia contestualmente alla sottoscrizione della Convenzione […] tra il Comune di omissis e la società omissis";* da un punto di vista sostanziale, la Convenzione in esame è stata stipulata con la società di scopo in recepimento delle prescrizioni stabilite nel progetto definitivo aggiornato, che però contempla la realizzazione dell'opera privata complementare (casa di cura) nonostante il dissenso espresso dalla Regione *omissis* nella determinazione n. 11253/2022.

Si rileva, infatti, che anche dalla relazione al PEF aggiornata al 21.07.2025 (v. pag. 4) emerge che "*il presupposto essenziale per conseguire l'equilibrio economico finanziario del Progetto e del relativo Piano economico-finanziario, è rappresentato dalla possibilità di concretizzare il plusvalore economico e finanziario (pari a € 14 milioni, oltre interessi finanziari pari al 5, 35%) rispetto alla valorizzazione del progetto complementare di investimento su area privata "omissis" costituita da Clinica-casa di cura privata con quota di convenzionamento con il servizio sanitario regionale e relative urbanizzazioni, ovvero della cessione del ramo d'azienda rappresentato dalla menzionata opera complementare della Clinica".*

Ne discende che l'Ente concedente non può fondatamente ritenere valida la Convenzione dell'1.08.2025 e, per di più, invocare l'annullamento della determinazione dirigenziale n. 2088/2025 come condizione sopravvenuta di disequilibrio legittimante il meccanismo di revisione del PEF previsto nell'art. 30 della Convenzione.

7. Criticità relative alla sostenibilità economico finanziaria del progetto in esame

7.1 Preliminarmente, si evidenzia che sebbene le criticità che si andranno ad enunciare risultino assorbite dalla più grave criticità dell'affidamento, senza gara, della concessione, in quanto a monte il Comune non avrebbe mai potuto affidare in via diretta l'impianto, si ritiene tuttavia necessario esporre alcune considerazioni anche con riguardo alle ulteriori criticità emerse all'esito dell'istruttoria.

Come rappresentato nel paragrafo che precede, l'affidamento di cui trattasi rientra nel campo di applicazione dell'art. 4, coma 12, del d.lgs. n. 38/2021 che richiama il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, in materia di finanza di progetto. E in ragione dell'esplicito richiamo alle disposizioni in materia di finanza di progetto (art. 4, comma 11 d.lgs. n. 38/2021), trovano applicazione anche tutte le disposizioni normative ad essa collegate, come quelle relative alle condizioni di equilibrio economico finanziario della concessione/PPP.

Per tale ragione, nel caso di specie, la disciplina ratione temporis applicabile è quella del d.lgs. n. 50/2016 (la proposta è stata presentata in periodo precedente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023) e degli artt. 180, commi 3 e 6, e 183 del d.lgs. n. 50/2016.
Orbene, in base alle ultime norme richiamate, l'assetto di interessi dedotto nel contratto deve garantire sia la convenienza economica sia la sostenibilità finanziaria dell'intera operazione economica. In particolare, la convenienza economica è intesa come capacità del progetto di creare valore per il soggetto pubblico e generare un livello di redditività adeguato rispetto alle aspettative dell'investitore privato, mentre la sostenibilità finanziaria è la capacità del progetto di generare flussi monetari sufficienti a garantire sia il rimborso dei finanziamenti attivati sia un'adeguata remunerazione degli investitori privati.
Il progetto deve, inoltre, essere in grado di garantire la conservazione delle condizioni di equilibrio, come previste nella valutazione iniziale, per tutta la durata della concessione.
Ai fini della validità dell'operazione, la stessa deve, poi, garantire la corretta allocazione dei rischi in capo all'operatore economico consistente nel trasferimento allo stesso del cosiddetto rischio operativo di cui all'articolo 3, comma 1, lettera zz), del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016), cioè nella possibilità per l'operatore economico di non riuscire a recuperare, in condizioni operative normali, gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per l'operazione.

7.2 Quanto agli Aspetti economici – finanziari del PEF si osserva quanto segue.
Nella Convenzione (punto G, pag. 6) e nel PEF ad essa allegato, i presupposti e le condizioni dell'equilibrio economico-finanziario del progetto stadio – clinica sono stati individuati nei seguenti punti:

- l'importo dell'investimento (pari a euro 43.607.007,00);
- la durata della concessione (44 anni);
- il cronoprogramma;
- i contenuti del PEF;
- il riconoscimento al concessionario di diritti pluriennali di superficie gratuiti sulle aree pubbliche interessate dall'intervento;
- la subconcessione alla *omissis* dell'area riconducibile al perimetro del nuovo Stadio per il relativo sfruttamento commerciale e lo svolgimento dei servizi;
- gli altri elementi indicati nel PEF.

In particolare, per quanto riguarda il valore dell'investimento, si prevede che il fabbisogno finanziario dell'importo pari a euro 43.607.007,00 sarà coperto dal capitale di debito in misura pari al 60% del costo dell'investimento. La parte residua del fabbisogno sarà coperta tramite capitali propri pari a 18 milioni di euro (pure equity).
Per quanto concerne, invece, i ricavi di gestione si prevede che gli stessi deriveranno in parte dall'opera pubblica e in parte dall'opera privata.
Per quanto riguarda l'opera pubblica, i ricavi annui pari a 2,2 milioni saranno garantiti in previsione:

- dalla locazione degli spazi commerciali e di ristorazione fuori dal perimetro dello stadio;
- dalla subconcessione con la *omissis*, utilizzatrice in via esclusiva del nuovo Stadio e dello sfruttamento economico della pubblicità;
- dal contratto di vendita di Naming Right per l'intitolazione dello stadio, per lo sfruttamento pubblicitario su tutte le opere pubbliche e della piazza antistante allo stadio;
- dallo sfruttamento dell'autorimessa e dei parcheggi a pagamento in occasione delle manifestazioni.

Per quanto riguarda, invece, l'opera privata clinica, i ricavi deriveranno dalla cessione del ramo d'azienda cd. clinica, con relativo permesso di costruire per la realizzazione della struttura privata accreditabile e convenzionabile con il SSR.
Si è stimato un incremento del capitale sociale pari a 14 milioni, oltre agli interessi attivi.
Un'ulteriore voce di ricavo connessa alla clinica (cfr. elaborato tecnico economico, pag.8) è legata agli introiti derivanti dalla locazione della clinica privata. Sono stati stimati proventi per € 123,44/mq anno, per un totale annuo di € 1.975.000 (condizione possibile esclusivamente con la previsione di Convenzionamento con il SSR).
Inoltre, va precisato che PEF è prevista anche una compartecipazione pubblica tramite la cessione gratuita del diritto di superficie per tutta la durata della concessione e l'esonero degli oneri di costruzione e urbanizzazione, delle imposte sugli immobili oggetto di intervento (sia pubblici sia privati come la clinica), nonché l'esonero delle imposte sulla pubblicità.
E', poi, previsto per il concessionario il diritto di riscatto delle aree interessate dalla realizzazione delle opere pubbliche e delle opere ad esse connesse ad eccezione di quella riconducibile all'organismo edilizio afferente all'impianto sportivo.

7.3 Al riguardo devono svolgersi le seguenti osservazioni
Individuati gli elementi fondamentali di sostenibilità dell'operazione economica, si espongono le criticità valutate dall'Autorità, tenuto conto di quanto in origine segnalato e di quanto documentato dal Comune di *omissis*.
Innanzitutto, deve evidenziarsi che nei documenti tecnici - economici (PEF - elaborato tecnico - economico) non è stato determinato il valore della compartecipazione pubblica (o meglio "contributo pubblico") che è rappresentato, in sostanza, dalla cessione gratuita del diritto di superficie e dall'esonero dagli oneri e imposte collegate agli immobili. Tali diritti, a ben vedere, determineranno, in favore del concessionario, un'entrata indiretta certa (come forma di risparmio economico) e non trascurabile, visto che il concessionario godrà del bene a titolo gratuito e non sopporterà alcun onere derivante dall'utilizzo del/i bene/i per tutta la durata della concessione.
L'indicata criticità assume rilevanza anche perché, essendo indeterminati i vantaggi economici conseguiti dalla gratuità del diritto di superficie e dall'esonero del pagamento di imposte e oneri, in caso di esercizio dell'opzione di riscatto della proprietà, il prezzo che il concessionario andrà a pagare, pari al valore residuo dei beni al netto dei costi di realizzazione delle opere, non rappresenterebbe l'effettivo valore reale dei beni cedendi.

Detto in altri termini, riconoscendo al concessionario il diritto di diventare proprietario al termine della concessione, l'amministrazione ha, di fatto, riconosciuto allo stesso il privilegio di acquistare, senza alcuna procedura competitiva, aree pubbliche ad un prezzo di acquisto più basso rispetto a quello reale che dovrebbe comprendere anche il valore d'uso del bene per la durata di 44 anni (valore, in questo caso, trasferito a titolo gratuito).

In disparte quanto indicato, va ulteriormente evidenziato che il riconoscimento del diritto di riscatto si pone, per di più, in contrasto sia con quanto previsto nell'art. 4, comma 12, che non contempla espressamente tale diritto, sia con quanto previsto ai sensi dell'art. 180, comma 6, del d.lgs. n. 50/2016 che disciplina il cd. contributo pubblico. Detta ultima norma prevede che, soltanto ai fini del raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario, "*l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili che non assolvono più a funzioni di interesse pubblico. A titolo di contributo può essere riconosciuto un diritto di godimento, la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera da affidare in concessione. Le modalità di utilizzazione dei beni immobili sono definite dall'amministrazione aggiudicatrice e costituiscono uno dei presupposti che determinano l'equilibrio economico-finanziario della concessione*". A ben vedere, come si desume dal testo, il riconoscimento del cd. contributo pubblico (in denaro o in diritti reali di godimento) è previsto come strumento per consentire il raggiungimento dell'equilibrio economico - finanziario dell'operazione. Invero, all'amministrazione non è permesso di riconoscere un qualsiasi diritto che non sia strettamente collegato all'operazione economica o un diritto che vada a rappresentare un beneficio ultroneo rispetto a quello necessario per il riequilibrio economico.

Nel caso di specie, ad esempio, diversamente da quanto ritenuto dal Comune, il diritto di trasformazione onerosa del diritto di superficie in diritto di proprietà, se esercitato, rappresenterà una sorta di "extra profitto" del concessionario, non giustificato e né necessario ai fini del raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario.

L'incompletezza del PEF e dei dati rappresentativi dell'equilibrio economico - finanziario del progetto stadio-clinica ha un impatto anche sulla determinazione dei rischi e dei soggetti su cui gli stessi gravano. Si ricorda, infatti, che ai sensi dell'art. 180, comma 6, d.lgs. n. 50 del 2016 l'equilibrio economico finanziario rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi di cui al comma 3 dell'art. 180.

Si ricorda, altresì, che esiste una stretta correlazione tra il PEF e la c.d. matrice rischi tale per cui non è possibile prescindere da uno solo dei due documenti citati. Soltanto con la predisposizione di una documentazione completa e attendibile sui dati economici - finanziari e sulla rappresentazione dei rischi connessi al progetto è possibile analizzare i rischi assunti rispettivamente dall'ente concedente e dall'operatore economico e consentire, nella fase di esecuzione, un agevole controllo sul mantenimento in capo al privato dei rischi allo esso trasferiti.

Nel caso specifico, invece, non è possibile effettuare questa valutazione in quanto non ci sono dati e indicazioni sufficienti per verificare la corretta allocazione dei rischi: il PEF risulta incompleto e inattendibile; la matrice rischi non è stata redatta.

7.4 Devono infine evidenziarsi ulteriori criticità relative al progetto stadio – clinica.
Oltre alle criticità sopra esposte, deve essere evidenziato un aspetto di primaria importanza. Si premette che sulla base della proposta presentata dalla società *omissis*., il progetto stadio-clinica si sostiene anche grazie alla futura realizzazione della clinica, che viene addirittura indicata quale componente indispensabile ai fini della sostenibilità dell'investimento, senza della quale, l'intervento non potrebbe raggiungere l'equilibrio economico finanziario (cfr. elaborato tecnico-economico, punto 3.5, pag. 10).
Oggi bisogna prendere atto di quanto riconosciuto nella recente sentenza n. 125/2026, con la quale il TAR Umbria ha accolto il ricorso della Regione *omissis* ed ha annullato la determina dirigenziale del Comune di *omissis* n. 2088/2025 che valeva come permesso a costruire la clinica.
E' necessario evidenziare tre aspetti.
In primo luogo, nella sentenza, il Tar dà atto che il progetto stadio - clinica è stato approvato a condizione che fosse espunta la realizzazione della clinica e che la Regione non ha dato il proprio assenso alla realizzazione della clinica. Quindi, diversamente da quanto ritenuto dal Comune di *omissis*, al momento della presentazione della proposta, uno degli elementi fondamentali della sostenibilità economica del progetto, di fatto, non esisteva ma rappresentava un evento, futuro e incerto, indipendente dalla volontà del proponente, essendo subordinato alla programmazione sanitaria regionale.
In secondo luogo, come indicato nella sentenza, il Comune non avrebbe mai potuto consentire la realizzazione della struttura sanitaria e non avrebbe potuto rilasciare l'autorizzazione alla realizzazione della struttura sanitaria sulla base di una propria valutazione di compatibilità con la programmazione regionale, essendo tale valutazione di compatibilità riservata esclusivamente alla Regione (cfr. articolo 8-ter del decreto legislativo n. 502 del 1992).
In terzo luogo, a seguito dell'annullamento del provvedimento dirigenziale del Comune di *omissis* n. 2088/2025, detta decisione ha inciso, inevitabilmente, sulla Convenzione stipulata con la società di scopo *omissis* visto che è venuto meno il cd. permesso di costruire l'opera clinica (cfr. punto Z della Convenzione).
Sulla base di quanto precede, si rileva che l'operazione stadio-clinica non è sostenibile. Il PEF, oltre ad essere indeterminato, incompleto e inattendibile, prevede come fondamentali fonti di sostenibilità economico-finanziaria eventi irrealizzabili.
Data questa considerazione, le ulteriori criticità individuate nell'esposto della Regione risultano assorbite.

******

In base a tutto quanto sopra considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'Adunanza del 28 ottobre 2026

DELIBERA

- di riconoscere la sussistenza delle criticità esposte nella parte in diritto;
- di rilevare l'illegittimità dell'affidamento in via diretta dell'intervento di riqualificazione, disposto senza il previo e necessario esperimento di una procedura di gara sul progetto definitivo approvato, ai sensi dei commi 11 e 12 dell'art. 4 del D. Lgs. n. 38 del 2021;
- di disporre la pubblicazione della presente delibera sul sito istituzionale dell'Ente concedente e dell'Autorità.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Firmato digitalmente

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 4.11.2026

Il Segretario

Valentina Angelucci