Pubblicato il 19/08/2026

N. 01712 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 00520/2026 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 520 del 2026, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Ponzano Sports Hub Società Sportiva Dilettantesca a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG BA5B45A352, rappresentata e difesa dagli avvocati Luca De Pauli e Bianca Almacolle, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Ponzano Veneto, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Diego Signor, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

A.S.D. Pallacanestro Ponzano, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

A) Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

a) della Determina del Responsabile dell'Area 6° «*Lavori pubblici – Manutenzioni – Protezione civile*» del Comune di Ponzano Veneto n. 96 del 10-2-2026, avente a oggetto «*Affidamento servizio di gestione del palazzetto dello sport "Palacicogna" di proprietà del Comune di Ponzano Veneto (TV) CIG: BA5B45A352*», con cui è stato disposto l'affidamento diretto, ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 36/2023, del servizio di gestione del palazzetto dello sport denominato «*Palacicogna*» in favore dell'Associazione Sportiva Dilettantesca Pallacanestro Ponzano, incluso il Foglio Oneri richiamato nella stessa;

b) di tutti gli atti e i provvedimenti relativi alla trattativa diretta MEPA numero di RDO: 6000277;

c) di ogni altro atto presupposto e/o connesso e/o consequenziale, anche non conosciuto, avente carattere lesivo per la ricorrente;

e per la conseguente declaratoria dell'inefficacia

del contratto di appalto stipulato tra il Comune di Ponzano Veneto e l'A.S.D. Pallacanestro Ponzano, ove *medio tempore* stipulato.

B) Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Ponzano Sports HUB Società Sportiva dilettantistica a r.l. il 2-4-2026 altresì:

a) di tutti gli atti e i provvedimenti relativi alla trattativa diretta MEPA numero di RDO: 6000277, inclusa la RDO pubblicata in data 23-1-2026;

b) della Determina del Responsabile dell'Area 6° «Lavori pubblici – Manutenzioni – Protezione civile» del Comune di Ponzano Veneto n. 456 del 19-8-2025, avente a oggetto «*Affidamento temporaneo della gestione del palazzetto comunale dello sport*

denominato "Palacicogna" dal 25/08 al 24/10/2025 all'A.S.D. Pallacanestro Ponzano CIG: B7FD664DA4»;

c) della Determina del Responsabile dell'Area 6° «*Lavori pubblici – Manutenzioni – Protezione civile»* del Comune di Ponzano Veneto n. 624 del 24-12-2025, avente a oggetto «*Affidamento temporaneo della gestione del palazzetto comunale dello sport denominato "Palacicogna" all'A.S.D. Pallacanestro Ponzano – Proroga tecnica*»;

d) di ogni altro atto presupposto e/o connesso e/o consequenziale, anche non conosciuto, avente carattere lesivo per la ricorrente.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Ponzano Veneto;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120 cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 giugno 2026 il dott. Filippo Dallari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO e DIRITTO

1. Ponzano Sports Hub Società Sportiva Dilettantesca a r.l. (in seguito, Ponzano Sports), società sportiva dilettantistica senza fini di lucro avente tra i propri scopi statutari la promozione dell'attività sportiva e la gestione di impianti sportivi, in data 6-5-2025 manifestava al Comune di Ponzano (in seguito, il Comune) il proprio interesse ad ottenere in concessione la gestione del palazzetto dello sport comunale «*Palacicogna*», rappresentando di avere elaborato un progetto volto a garantire un utilizzo coordinato dell'impianto da parte delle realtà sportive del territorio e a valorizzarne la funzione quale sede di attività sportive e culturali.

Con e-mail del 22 maggio 2025 Ponzano Sports chiedeva altresì al Comune un incontro «*per comprendere l'iter amministrativo che il Comune intende perseguire*

per la concessione in uso dell'impianto, alla luce delle manifestazioni di interesse pervenute».

1.1. Successivamente, con deliberazione della Giunta comunale n. 106 del 5 giugno 2025, il Comune disponeva di procedere all'individuazione del gestore mediante procedura ad evidenza pubblica ai sensi dell'art. 26 della l.r. Veneto n. 8 del 2015, dando quindi corso alla pubblicazione di un avviso pubblico (del 9-6-2025) finalizzato alla raccolta delle manifestazioni di interesse.

1.2. Ponzano Sports in data 27-6-2025 presentava al Comune un'istanza di chiarimenti e di autotutela, lamentando l'indeterminatezza dei criteri di valutazione, l'ambiguità dei requisiti richiesti, la mancata predeterminazione della graduazione dei criteri selettivi, l'assenza delle condizioni economiche della futura concessione e la limitazione della partecipazione ai soli soggetti aventi sede nel territorio comunale.

Inoltre in data 21-10-2025 la medesima Associazione sportiva reiterava la propria manifestazione di interesse alla gestione del Palacicogna, dichiarandosi «*in grado di presentare un progetto di gestione dettagliato, che garantisca la piena funzionalità della struttura, la sua apertura alla cittadinanza e il rispetto dei criteri di sostenibilità economica e sociale, senza richiedere alcun contributo economico da parte dell'Amministrazione Comunale*».

1.3. Sennonché con determinazione n. 96 del 10-2-2026, del Responsabile - 6^ Area – Lavori Pubblici – Manutenzioni, il Comune disponeva, ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 36 del 2023, «*trattandosi di appalto d'importo inferiore ad euro 140.000,00» l'affidamento diretto del servizio di gestione del Palacicogna all'A.S.D. Pallacanestro Ponzano (in seguito, Pallacanestro Ponzano), per la durata di cinque anni e per il corrispettivo di Euro 134.986,50, evidenziando che «si rende necessario l'affidamento delle attività gestionali necessarie all'utilizzo del Palazzetto dello sport "Palacicogna" con sede in Piazzale dei Dogi n. 1 fino al 30/10/2030 ad un soggetto*

terzo, riservando al Comune alcune competenze tra cui, l'autorizzazione e l'assegnazione degli spazi sportivi e l'incasso delle relative tariffe d'uso».

2. Con il ricorso in esame Ponzano Sports ha impugnato tale determinazione di affidamento diretto del servizio a Pallacanestro Ponzano sulla base dei seguenti motivi.

I - *Violazione di legge (art. 15, d,lgs. 23-12-2022, n. 201; art. 6, d.lgs. 28-2-2021, n. 38; art. 26, l.r. Veneto 11-5-2015, n. 8; artt. 1, 3, d.lgs. 31-3-2023, n. 36; art. 3, legge 7-8-1990, n. 241; artt. 41 e 97 Cost.); violazione dei principi di trasparenza, collaborazione, buona fede, concorrenza, parità di trattamento; difetto di motivazione; eccesso di potere; disparità di trattamento; ingiustizia manifesta*.

L'affidamento diretto disposto in favore di Pallacanestro Ponzano si porrebbe in contrasto con la disciplina statale e regionale che regola la gestione degli impianti sportivi degli enti locali, la quale privilegerebbe l'affidamento mediante concessione e imporrebbe il previo esperimento di procedure ad evidenza pubblica, con predeterminazione dei criteri per l'individuazione del soggetto affidatario. Il Comune, dopo avere deliberato l'avvio di una procedura pubblica per l'affidamento in concessione del Palacicogna, avrebbe illegittimamente abbandonato tale percorso per ricorrere all'affidamento diretto di un appalto di servizi, senza fornire alcuna motivazione in ordine alle ragioni della diversa scelta. Tale opzione contrasterebbe con il favor legislativo per il ricorso alla concessione, volto a trasferire sull'operatore economico il rischio operativo, nonché con gli indirizzi già espressi dallo stesso Comune mediante il regolamento comunale e la deliberazione della Giunta n. 106 del 2025. La ricorrente avrebbe reiteratamente manifestato il proprio interesse ad assumere la gestione dell'impianto in regime di concessione, dichiarandosi disponibile a gestirlo senza alcun contributo economico dell'Amministrazione e, quindi, con integrale assunzione del rischio gestionale. Tale proposta sarebbe stata del tutto ignorata dall'Amministrazione, la quale avrebbe invece scelto di sostenere una spesa

pari ad euro 134.986,50 per affidare direttamente un appalto di servizi, ricorrendo ad uno strumento che, a differenza della concessione, consente l'affidamento diretto ai sensi del d.lgs. n. 36 del 2023, con conseguente elusione del confronto concorrenziale. Pertanto, la scelta dell'appalto, anziché della concessione, avrebbe determinato un'illegittima sottrazione dell'affidamento alle regole dell'evidenza pubblica, in violazione dei principi di buon andamento, efficienza, efficacia, risultato, trasparenza, concorrenza e parità di trattamento, oltre a risultare priva di adeguata istruttoria e motivazione, con conseguente illegittimità del provvedimento impugnato.

II - *Violazione di legge (art. 26, legge regionale Veneto 11-5-2015, n. 8; art. 3, legge 7-8-1990, n. 241; artt. 41 e 97 Cost.); difetto dei presupposti; difetto di istruttoria; difetto di motivazione; carenza di potere; eccesso di potere; ingiustizia manifesta*.

L'affidamento diretto della gestione del Palacicogna sarebbe stato disposto in assenza dei presupposti eccezionali previsti dall'art. 26, comma 2, della legge regionale n. 8/2015, il quale consente il ricorso all'affidamento diretto soltanto qualora nel territorio di riferimento sia presente un unico soggetto che promuova la disciplina sportiva praticabile nell'impianto ovvero un unico soggetto sportivo operante nel territorio. Tali presupposti non ricorrerebbero nel caso di specie, essendo presenti almeno due soggetti interessati alla gestione dell'impianto, ossia la controinteressata e la stessa ricorrente, che aveva ripetutamente manifestato il proprio interesse all'affidamento. Inoltre, la disciplina regionale sarebbe stata recepita dal regolamento comunale per la concessione in gestione degli impianti sportivi (in seguito Regolamento comunale), il quale subordina anch'esso l'affidamento diretto alla presenza di un unico soggetto operante sul territorio. Pertanto, il Comune avrebbe illegittimamente proceduto all'affidamento diretto senza verificare né dimostrare la ricorrenza dei presupposti richiesti dalla normativa regionale e dal regolamento comunale, omettendo altresì qualsiasi adeguata istruttoria e motivazione in ordine alla scelta di derogare al confronto concorrenziale.

III - *Violazione di legge (art. 107, d.lgs. 18-8-2000, n. 267, "Regolamento per la concessione in gestione degli Impianti Sportivi Comunali", approvato con la delibera consiliare n. 33/2019); violazione del principio di legalità; eccesso di potere; carenza di potere; sviamento di potere; contraddittorietà; illogicità e irragionevolezza manifesta; violazione dell'autovincolo.*

Il provvedimento impugnato si porrebbe in contrasto, anzitutto, con il Regolamento comunale, il quale prevede che la gestione degli impianti sportivi debba avvenire mediante concessione di servizi, con individuazione del concessionario attraverso procedure ad evidenza pubblica e con possibilità di ricorrere all'affidamento diretto soltanto nell'ipotesi eccezionale in cui vi sia un unico soggetto che promuova la disciplina sportiva praticabile nell'impianto, presupposto che non ricorrerebbe nel caso di specie. Inoltre il Regolamento comunale individuerebbe specifici criteri per la selezione del concessionario, i quali non sarebbero stati in alcun modo applicati, in quanto il soggetto affidatario sarebbe stato individuato senza alcun confronto competitivo. L'atto impugnato sarebbe altresì in contrasto con le linee di indirizzo dettate dalla Giunta comunale con la deliberazione n. 106 del 2025, la quale aveva disposto l'affidamento dell'impianto mediante concessione di servizi, all'esito di una procedura ad evidenza pubblica, individuando i criteri di valutazione delle proposte e fissando la durata della concessione in tre anni, con possibilità di proroga di un ulteriore anno, mentre il provvedimento impugnato ha disposto l'affidamento diretto di un appalto di servizi della durata di cinque anni. Il Responsabile dell'Area, dopo avere dato inizialmente esecuzione all'atto di indirizzo della Giunta mediante la pubblicazione dell'avviso pubblico, avrebbe successivamente abbandonato tale procedura, facendo ricorso ad una trattativa diretta senza dare conto delle ragioni del mutamento di indirizzo né dell'esistenza di successivi atti di indirizzo dell'organo di governo. Pertanto, il provvedimento impugnato violerebbe il riparto di competenze di cui all'art. 107 del TUEL, ponendosi in contrasto con gli indirizzi vincolanti

dell'organo politico e risultando, altresì, viziato per contraddittorietà, sviamento, illogicità e irragionevolezza rispetto ai provvedimenti presupposti.

IV - *Violazione di legge (art. 17, art. 50, d,lgs. 31-3-2023, n. 36); difetto di motivazione; difetto di istruttoria; violazione del principio di trasparenza; violazione dell'affidamento; eccesso di potere*.

In ogni caso il provvedimento impugnato si porrebbe in contrasto con la disciplina del Codice dei contratti pubblici. In primo luogo, violerebbe il principio di rotazione. La controinteressata sarebbe già stata individuata quale affidataria diretta del medesimo servizio con la determinazione n. 456 del 19-8-2025, successivamente prorogata fino all'affidamento della nuova gestione, sicché, in qualità di contraente uscente, non avrebbe potuto conseguire un ulteriore affidamento diretto. Inoltre, il provvedimento sarebbe stato adottato in assenza di un'adeguata motivazione della decisione di contrarre, non risultando esplicitate le ragioni che giustificavano il ricorso all'affidamento diretto, né quelle sottese alla scelta dell'operatore economico affidatario. L'Amministrazione avrebbe omesso qualsiasi effettiva istruttoria e valutazione comparativa delle possibili alternative, nonostante la ricorrente avesse reiteratamente manifestato il proprio interesse alla gestione dell'impianto, formulando una proposta che il Comune avrebbe completamente ignorato. Pertanto, l'affidamento diretto risulterebbe adottato in violazione delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici, dei principi di trasparenza e tutela dell'affidamento e dei doveri di adeguata istruttoria e motivazione.

V - *Violazione di legge (art. 11 Preleggi; art. 21-novies, comma 2-bis, legge 7-8-1990, n. 241); difetto dei presupposti; difetto di istruttoria; ingiustizia manifesta*.

Il provvedimento impugnato avrebbe illegittimamente disposto l'affidamento del servizio con efficacia retroattiva, facendo decorrere il rapporto dall'1-11-2025, nonostante la determinazione di affidamento sia stata adottata soltanto il 10-2-2026. Tale efficacia retroattiva non troverebbe alcuna giustificazione nel provvedimento e

si porrebbe in contrasto con il principio generale secondo cui gli atti amministrativi producono effetti soltanto per il futuro, salvo eccezionali ipotesi espressamente previste dalla legge o adeguatamente motivate. L'Amministrazione avrebbe, in tal modo, attribuito *ex post* efficacia ad un rapporto contrattuale già integralmente eseguito per un significativo periodo di tempo, in assenza di una base normativa e senza esplicitare le ragioni di interesse pubblico idonee a giustificare una deroga al principio di irretroattività.

2.1. In via istruttoria, parte ricorrente chiedeva l'acquisizione dei documenti, concernenti il procedimento in questione e il precedente affidamento, già richiesti con l'istanza di accesso del 12-2-2026.

3. Il Comune si è costituito in giudizio contestando nel merito le censure proposte.

In particolare il Comune ha rilevato:

i – in relazione al primo motivo, che la scelta di procedere mediante appalto di servizi, anziché mediante concessione, costituirebbe espressione di discrezionalità amministrativa e troverebbe fondamento nelle concrete caratteristiche dell'affidamento. A seguito del recesso anticipato del precedente gestore e delle criticità emerse nell'esperienza della gestione in concessione, l'Amministrazione avrebbe ritenuto non più praticabile tale modello organizzativo, optando per un contratto di appalto che dovrebbe consentire un più efficace controllo della gestione e garantire la continuità del servizio. La gestione dell'impianto non comporterebbe il trasferimento in capo all'affidatario del rischio operativo richiesto dagli artt. 176 e ss. del d.lgs. n. 36 del 2023 ai fini della configurabilità della concessione, permanendo in capo al Comune il rischio economico dell'operazione e il sostegno finanziario necessario per la gestione dell'impianto. La qualificazione del rapporto come appalto risulterebbe, pertanto, conforme alla disciplina del Codice dei contratti pubblici e nessuna disposizione della legge regionale n. 8 del 2015 imporrebbe il ricorso alla concessione quale modalità esclusiva di gestione degli impianti sportivi. Inoltre, la

deliberazione della Giunta n. 106 del 2025 costituirebbe un mero atto di indirizzo, privo di efficacia vincolante quanto alla definitiva qualificazione del rapporto contrattuale, ben potendo il Responsabile del procedimento, all'esito dell'istruttoria, individuare lo strumento negoziale ritenuto più idoneo a soddisfare l'interesse pubblico. Infine, la ricorrente non sarebbe titolare di alcuna posizione differenziata o affidamento qualificato derivante dalle manifestazioni di interesse presentate, trattandosi di iniziative che non avevano dato luogo all'avvio di alcuna procedura selettiva né attribuito aspettative giuridicamente tutelate.

ii - in relazione al secondo motivo, che la disciplina contenuta nell'art. 26 della legge regionale n. 8 del 2015 riguarderebbe esclusivamente l'ipotesi di affidamento in concessione della gestione degli impianti sportivi e non troverebbe applicazione nel caso di affidamento in appalto. Pertanto, risulterebbero inconferenti le censure relative all'insussistenza del presupposto dell'unicità del soggetto sportivo operante sul territorio, trattandosi di requisito previsto esclusivamente per la diversa fattispecie della concessione. L'affidamento sarebbe stato disposto ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 36 del 2023, ricorrendone tutti i presupposti, e la normativa regionale invocata dalla ricorrente non limiterebbe il potere dell'Amministrazione di organizzare il servizio mediante appalto qualora tale soluzione risulti maggiormente rispondente all'interesse pubblico;

iii - in relazione al terzo motivo, che né il regolamento comunale né la deliberazione della Giunta comunale n. 106 del 2025 avrebbero impedito all'Amministrazione di modificare, all'esito dell'istruttoria, il modello di gestione originariamente ipotizzato. La deliberazione della Giunta avrebbe natura di mero atto di indirizzo, privo di contenuto provvedimentale vincolante, mentre competeva al Responsabile dell'Area, ai sensi dell'art. 107 del d.lgs. n. 267 del 2000, l'individuazione dello strumento contrattuale concretamente più idoneo e l'adozione degli atti di gestione. La determinazione impugnata non si porrebbe in contrasto con le competenze dell'organo

politico, ma costituirebbe il risultato di un'autonoma valutazione tecnica e amministrativa maturata alla luce delle sopravvenute esigenze organizzative e delle criticità emerse nella precedente gestione dell'impianto;

iv - in relazione al quarto motivo, che la precedente gestione affidata alla controinteressata avrebbe avuto natura esclusivamente temporanea e sarebbe stata disposta per assicurare la continuità del servizio nelle more dell'individuazione del nuovo gestore, sicché non vi sarebbero i presupposti applicativi del divieto di riaffidamento. Inoltre, la determinazione a contrarre conterrebbe gli elementi richiesti dall'art. 17 del d.lgs. n. 36 del 2023, dando conto delle ragioni del ricorso all'affidamento diretto e della scelta dell'operatore economico, individuato quale soggetto già operante sull'impianto e immediatamente in grado di garantire la prosecuzione dell'attività sportiva senza soluzione di continuità;

v - in relazione al quinto motivo, che la decorrenza dell'affidamento dall'1-11-2025 costituirebbe esclusivamente la regolazione formale di un rapporto già in essere, instaurato al solo fine di assicurare la continuità del servizio pubblico nelle more della definizione della procedura di affidamento. Tale soluzione si sarebbe resa necessaria per evitare l'interruzione della gestione dell'impianto sportivo e la determinazione impugnata si sarebbe limitata a dare continuità ad un'attività già legittimamente svolta nell'interesse pubblico, senza determinare alcuna lesione delle posizioni giuridiche della ricorrente.

4. Alla camera di consiglio del 25 marzo 2026, parte ricorrente ha dato atto dell'avvenuta ostensione della documentazione richiesta e pertanto ha rinunciato all'istanza istruttoria formulata in atti. Parte ricorrente ha altresì rinunciato alla domanda cautelare e su concorde richiesta delle parti, il Presidente ha fissato per la discussione del merito del ricorso l'udienza pubblica del 10 giugno 2026.

5. A seguito dell'ostensione dei documenti richiesti, con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 2-4-2026, Ponzano Sports ha altresì impugnato le determine n. 456

del 19 agosto 2025 e n. 624 del 24 ottobre 2025 con cui il Comune, prima dell'affidamento diretto dell'appalto del servizio, contestato con il ricorso introduttivo, aveva già temporaneamente affidato la gestione del Palacicogna alla controinteressata.

Il ricorso per motivi aggiunto è basato sui seguenti motivi.

I - *Violazione di legge (art. 49, art. 50, art. 120, comma 11, d.lgs. 31-3-2023, n. 36); difetto dei presupposti; difetto di istruttoria; ingiustizia manifesta; difetto di motivazione; violazione del principio di trasparenza; violazione dell'affidamento; eccesso di potere.*

Il Comune aveva già affidato direttamente alla controinteressata la gestione del Palacicogna con la determinazione n. 456 del 19 agosto 2025, successivamente prorogata con la determinazione n. 624 del 24 ottobre 2025, prima di procedere al secondo affidamento disposto con la determinazione n. 96 del 10 febbraio 2026.

Il Comune ha sostenuto la non applicabilità del principio di rotazione assumendo che il primo affidamento avesse un valore inferiore a Euro 5.000, in quanto il servizio prestato durante il periodo di proroga tecnica sarebbe stato svolto gratuitamente. Invece - sostiene la ricorrente - la proroga tecnica disciplinata dall'art. 120, comma 11, del d.lgs. n. 36 del 2023 determinerebbe esclusivamente il differimento del termine finale del contratto e comporterebbe la prosecuzione del rapporto alle medesime condizioni economiche previste dall'affidamento originario, senza consentire la modifica del corrispettivo. Pertanto, il periodo di proroga avrebbe dovuto essere remunerato secondo il prezzo stabilito con il primo affidamento e, rapportando tale corrispettivo all'effettiva durata complessiva del servizio, il valore del primo affidamento risulterebbe pari a circa Euro 9.350, con conseguente insussistenza della deroga prevista dall'art. 49, comma 6, del d.lgs. n. 36 del 2023. Inoltre, ove si ritenesse effettivamente gratuita la proroga tecnica, la relativa determinazione sarebbe comunque illegittima per violazione dell'art. 120, comma 11, del d.lgs. n. 36 del 2023,

difetto di motivazione, violazione del principio di trasparenza ed eccesso di potere. Ne deriva che il secondo affidamento diretto in favore della medesima associazione sportiva sarebbe stato disposto in violazione del principio di rotazione.

II - *Violazione di legge (art. 49, art. 50, art. 120, comma 11, d.lgs. 31-3-2023, n. 36); difetto dei presupposti; difetto di istruttoria; ingiustizia manifesta; difetto di motivazione; violazione del principio di trasparenza; violazione dell'affidamento; eccesso di potere*.

Anche qualora si ritenesse ammissibile la modifica delle condizioni economiche della proroga tecnica, con conseguente svolgimento gratuito del servizio da parte della controinteressata, la relativa determinazione sarebbe comunque illegittima perché preordinata ad eludere la disciplina del Codice dei contratti pubblici in materia di affidamenti diretti e di principio di rotazione. La disponibilità della controinteressata a gestire gratuitamente il Palacicogna durante il periodo di proroga tecnica troverebbe spiegazione esclusivamente nella preventiva certezza di conseguire il successivo affidamento quinquennale, mediante il quale avrebbe recuperato i costi sostenuti nel periodo di proroga. Tale ricostruzione sarebbe confermata sia dall'assenza di qualsiasi plausibile giustificazione economica dell'offerta gratuita, sia dalla circostanza che la determinazione n. 96 del 10-2-2026 ha fatto decorrere il secondo affidamento dall'1-11- 2025, così attribuendogli efficacia retroattiva. Tale decorrenza dimostrerebbe che il secondo affidamento era destinato a remunerare il servizio svolto durante la proroga tecnica e che l'esito della procedura sarebbe stato predeterminato prima ancora della sua indizione, in violazione dei principi di concorrenza, trasparenza e buon andamento. Di conseguenza la determinazione di proroga sarebbe illegittima nella parte in cui qualifica come gratuita la prosecuzione del servizio. Inoltre sarebbe illegittimo il successivo affidamento diretto, dovendosi considerare il valore del primo affidamento superiore alla soglia prevista dall'art. 49, comma 6, del d.lgs. n. 36 del 2023, con conseguente violazione del principio di rotazione.

III - *Violazione di legge (art. 14, art. 50, d.lgs. 31-3-2023, n. 36; art. 3, legge 7-8-1990, n. 241; art. 97 Cost.); difetto dei presupposti; difetto di istruttoria; ingiustizia manifesta; difetto di motivazione; violazione del principio di trasparenza; violazione dell'affidamento; eccesso di potere.*

Il Comune avrebbe illegittimamente disposto l'affidamento diretto sul presupposto che il valore dell'appalto fosse inferiore alla soglia di rilevanza europea, senza considerare che il Foglio Oneri prevede, oltre all'importo stimato di euro 135.000, la possibilità di riconoscere all'affidataria un ulteriore contributo straordinario in caso di utilizzo straordinario dell'impianto. Tale contributo, pur non essendo preventivamente determinato né nell'*an* né nel *quantum*, costituirebbe una componente del corrispettivo dell'appalto che, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 36 del 2023, avrebbe dovuto essere computata nella determinazione dell'importo stimato del contratto. Pertanto, il valore complessivo dell'appalto avrebbe superato la soglia di rilevanza europea, con conseguente insussistenza dei presupposti per il ricorso all'affidamento diretto ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. n. 36 del 2023. L'Amministrazione avrebbe quindi disposto l'affidamento diretto in assenza dei presupposti normativamente previsti.

6. In vista della discussione del ricorso le parti hanno depositato memorie e repliche in cui hanno sviluppato le rispettive difese.

In particolare, il Comune ha giustificato la scelta di abbandonare il percorso volto all'affidamento in concessione e di optare per l'appalto di servizi, evidenziando che all'esito delle verifiche svolte dopo la pubblicazione dell'avviso pubblico, non erano emerse concrete proposte negoziali idonee a dimostrare la sostenibilità economico-finanziaria di una gestione in concessione, né era stata presentata alcuna proposta di partenariato. L'incremento dei costi gestionali, le difficoltà economiche già manifestatesi nella precedente gestione concessoria, l'esigenza di mantenere il controllo comunale sulle tariffe, sull'assegnazione degli spazi e sulla programmazione delle attività, nonché la volontà di garantire condizioni agevolate alle associazioni

sportive e agli istituti scolastici, avrebbero reso incompatibile il trasferimento del rischio operativo proprio della concessione e giustificavano il ricorso allo schema dell'appalto di servizi.

Proprio il recesso anticipato della precedente concessionaria, determinato da difficoltà economico-finanziarie, confermerebbe l'insostenibilità del modello concessorio alle condizioni richieste dall'Amministrazione.

In relazione ai motivi aggiunti, il Comune ha rimarcato che il primo affidamento avrebbe avuto un valore pari a Euro 3.300 e che la successiva proroga non ha comportato alcun ulteriore onere per l'Amministrazione, sicché troverebbe applicazione la deroga prevista dall'art. 49, comma 6, del d.lgs. n. 36 del 2023. Sostiene, inoltre, che, anche qualora si ritenesse astrattamente spettante un corrispettivo per il periodo di proroga tecnica, l'eventuale importo riguarderebbe esclusivamente il limitato periodo compreso tra il 25 e il 31 ottobre 2025, essendo invece il servizio dall'1-11-2025 già remunerato nell'ambito dell'affidamento quinquennale disposto con la determinazione n. 96 del 2026.

Il contributo straordinario previsto dal Foglio Oneri costituirebbe una mera eventualità futura, incerta sia nell'*an* sia nel *quantum*, e non rappresenterebbe una componente del valore iniziale dell'appalto.

7. All'udienza pubblica del 10 giugno 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

8. I primi tre motivi del ricorso introduttivo e parziamente il quarto (in relazione al profilo concernente il difetto di motivazione e di istruttoria) - che per ragioni di connessione possono essere esaminati congiuntamente - sono fondati, nei sensi e nei limiti di seguito precisati.

8.1. In linea con la disciplina previgente il d.lgs. n. 36 del 2023 definisce:

- i contratti di appalto, «*i contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più stazioni appaltanti e aventi per oggetto l'esecuzione*

di lavori, la fornitura di beni o la prestazione di servizi» (allegato 1.1., art. 2, comma a , lett. b);

- i contratti di concessione, «*i contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto a pena di nullità in virtù dei quali una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l'esecuzione di lavori o la fornitura e la gestione di servizi a uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto dei contratti o in tale diritto accompagnato da un prezzo*» (allegato 1.1., art. 2, comma 1, lett. c).

La caratteristica principale della concessione, ossia l'autorizzazione a gestire o sfruttare un'opera o un servizio, implica sempre il trasferimento al concessionario di un rischio operativo di natura economica che comporta la possibilità di non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati ed i costi sostenuti per realizzare i lavori o i servizi, rischio dal quale il concessionario si garantisce rifacendosi essenzialmente sull'utenza per mezzo della riscossione di un qualsiasi tipo di canone o tariffa (Cass. Civ., sez. III, 11-4-2024, n. 9818).

Tale aspetto è confermato dall'art. 177 del nuovo codice dei contratti pubblici, il quale prevede che "*L'aggiudicazione di una concessione comporta il trasferimento al concessionario di un rischio operativo legato alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi e comprende un rischio dal lato della domanda dal lato dell'offerta o da entrambi".*

Pertanto, si è affermato che: «*la linea di demarcazione tra appalti pubblici di servizi e concessioni di servizi (per il resto accomunati sia dall'identica qualificazione in termini di «contratti» che dall'omologia dell'oggetto materiale dell'affidamento) è netta, poiché l'appalto pubblico di servizi, a differenza della concessione di servizi, riguarda di regola servizi resi alla pubblica amministrazione e non al pubblico degli utenti, non comporta il trasferimento del diritto di gestione quale controprestazione, ed infine non determina, in ragione delle modalità di remunerazione, l'assunzione del*

rischio di gestione da parte dell'affidatario (così, nuovamente, Cass. Sez. 6-3, ord. n. 9139 del 2015, cit., che richiama le conclusioni raggiunte, nel medesimo senso dalla giurisprudenza dell'Unione Europea, in particolare CGUE, sent. 13 ottobre 2005, Parking Brixen GmbH, in C-458/03; in senso conforme si veda anche CUGE, sent. 13 novembre 2008, Commissione c. Repubblica Italiana in C-437/07)» (Cass., sez. III, 11-4-2024, n. 9818).

In sintesi, nelle concessioni il c.d. rischio operativo e di conseguenza la piena gestione del servizio sono trasferiti al concessionario; negli appalti di servizi, invece, tale rischio resta in capo all'Amministrazione la quale, acquista la prestazione esecutiva dall'appaltatore, a fronte del pagamento di un corrispettivo, ma conserva un maggiore controllo sulle modalità di gestione dello stesso, potendo riservarsi di intervenire su diversi profili del rapporto (la determinazione delle tariffe, la programmazione delle attività e degli eventi).

Si tratta in definitiva di diversi modelli di organizzazione del servizio: la concessione consente all'Amministrazione di esternalizzare pienamente la gestione dell'impianto; l'appalto invece può essere utilizzato anche come strumento per conservare (internalizzare-gestire direttamente) i profili gestionali fondamentali, trasferendo all'esterno le sole attività esecutive-materiali.

8.2. Come sostenuto dalle parti resistenti, in ragione del principio di auto-organizzazione amministrativa, deve essere riconosciuta alle Amministrazioni locali la possibilità di scegliere tra tali diverse modalità di organizzazione del servizio.

In base all'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2023 infatti: «*Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea*».

La stessa relazione allegata al Codice con riferimento all'art. 7 precisa che "*la codificazione del principio* [di auto-organizzazione amministrativa] *determina un*

maggiore allineamento del diritto nazionale all'ordinamento dell'Unione, che pone l'autoproduzione e l'esternalizzazione su un piano di tendenziale parità, così superando l'opzione fortemente restrittiva del d.lgs. n. 50/2016".

Inoltre, ai sensi dell'art. 2, par. 1, della direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, "*le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione…Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti d'interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni*".

In questo senso l'art. 14 del d.lgs. n. 201/2022 individua come modalità di gestione alternative dei servizi pubblici locali: a) l'affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica; b) l'affidamento a società mista; c) l'affidamento a società in house; d) la gestione in economia o mediante aziende speciali.

Anche la legge regionale, laddove stabilisce che gli enti pubblici territoriali individuano i soggetti cui affidare gli impianti sportivi con procedure ad evidenza pubblica, fa salva l'ipotesi di gestione diretta degli stessi.

In definitiva, le Amministrazioni locali dispongono di ampia autonomia nell'organizzazione del servizio e possono anche scegliere di utilizzare lo strumento dell'appalto per mantenere un controllo più incisivo nella gestione e in particolare nell'applicazione delle tariffe e nella programmazione delle attività e degli eventi.

8.3. Tuttavia, come sostenuto da parte ricorrente, l'ordinamento individua nella concessione, da affidare attraverso un procedimento ad evidenza pubblica, lo strumento ordinario di organizzazione del servizio di gestione degli impianti sportivi.

La giurisprudenza amministrativa ha infatti chiarito che la gestione di impianti sportivi comunali integra un servizio pubblico locale, ai sensi dell'art. 112 del d.lgs. 18-8-2000, 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. Stato, Sez. V, 18-8-2021, n. 5915).

E sia il d.lgs. n. 201/2022, sia la legge regionale, sia il Regolamento comunale richiedono che l'affidamento del servizio pubblico di gestione dell'impianto sportivo avvenga sulla base di una procedura ad evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di parità, di imparzialità, trasparenza ed adeguata pubblicità, configurando l'affidamento diretto come ipotesi eccezionale.

In particolare, in base all'art. 15 del d.lgs. n. 201 del 23-12-2022 («*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*»), «*Gli enti locali e gli altri enti competenti affidano i servizi di interesse economico generale di livello locale secondo la disciplina in materia di contratti pubblici, favorendo, ove possibile in relazione alle caratteristiche del servizio da erogare, il ricorso a concessioni di servizi rispetto ad appalti pubblici di servizi, in modo da assicurare l'effettivo trasferimento del rischio operativo in capo all'operatore*».

La legge regionale nel disciplinare le modalità di affidamento degli impianti sportivi, per quanto di interesse, stabilisce che:

- «*Gli enti pubblici territoriali affidano in via preferenziale la gestione degli impianti sportivi di cui all'articolo 24 a società ed associazioni sportive dilettantistiche senza fini di lucro, Federazioni sportive nazionali, Discipline sportive associate ed enti di*

promozione sportiva, nonché a consorzi e associazioni tra i predetti soggetti» (art. 25, comma 1);

- «*Gli enti pubblici territoriali individuano i soggetti cui affidare gli impianti sportivi, non gestiti direttamente, con procedure ad evidenza pubblica nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza ed adeguata pubblicità*» (art. 26, comma 1);

- «*Gli enti pubblici territoriali possono affidare in via diretta la gestione degli impianti sportivi qualora ricorra almeno uno dei seguenti presupposti: a) presenza sul territorio di riferimento dell'ente locale di un solo soggetto che promuova la disciplina sportiva praticabile nell'impianto; b) presenza sul territorio di riferimento dell'impianto sportivo di società e altri soggetti di promozione sportiva operanti tramite un unico soggetto sportivo»* (art. 26, comma 2).

La legge regionale non impone espressamente il ricorso alla concessione per l'affidamento della gestione degli impianti sportivi, ma chiaramente ne presuppone l'utilizzo laddove prevede che: «*Gli enti pubblici territoriali disciplinano con regolamento le modalità di affidamento in gestione degli impianti sportivi ai sensi dei commi 1 e 2, sulla base dei seguenti criteri minimi: …omissis … d) valutazione della convenienza economica dell'offerta, da effettuarsi in base alla previa indicazione da parte dell'ente territoriale del canone minimo che si intende percepire e dell'eventuale massimo contributo economico che si intende concedere a sostegno della gestione*» (art. 26, comma 3).

Nello stesso senso il Regolamento comunale – *«Regolamento per la concessione in gestione geli impianti sportivi comunali»* - presuppone chiaramente che si tratti di una concessione, stabilendo all'art. 5 che: *«Per l'individuazione del concessionario si opererà con procedure di evidenza pubblica nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e adeguata pubblicità. Sarà possibile tuttavia affidare in via diretta la gestione degli impianti sportivi qualora vi sia la presenza sul territorio di un solo soggetto che promuova la disciplina sportiva praticabile nell'impianto».*

8.4. La scelta dell'affidamento del servizio in appalto anziché in concessione, riguardando l'individuazione del modello organizzativo del servizio, deve ritenersi di competenza del Consiglio comunale.

In base all'art. 42, comma 2, lett. e), del d.lgs. n. 267 del 2000, infatti il Consiglio comunale ha competenza, tra gli altri atti fondamentali, in relazione all' "*organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione*".

In un caso analogo al presente è stato affermato in modo del tutto condivisibile che: «*in relazione ai servizi pubblici locali, i due modelli di affidamento (concessione o appalto) non si pongano su un piano di parità, attesa la preferenza legislativa per la concessione, il che induce a ritenere che la scelta di variare lo strumento di affidamento (dalla concessione all'appalto), costituendo una novazione del rapporto che comporta un radicale mutamento del modello organizzativo del servizio, rientra nelle competenze dell'organo consiliare non potendo essere ricompresa tra le funzioni dirigenziali*» (TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 11-8-2025, n. 757).

È quindi fondata la censura contenuta nel terzo motivo con cui parte ricorrente lamenta la violazione del riparto di competenze stabilito dall'art. 107 TUEL, secondo cui "*i poteri di indirizzo e di controllo politico- amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo*".

La determina dirigenziale impugnata (n. 96 del 10-2-2026) si pone peraltro in diretto contrasto con quanto disposto dalla deliberazione n. 106 del 2025 con cui la Giunta comunale aveva espressamente previso che l'impianto venisse affidato in concessione, ai sensi dell'art. 26 della legge regionale 11-5-2015, n. 8 attivando una procedura ad evidenza pubblica.

9. In ogni caso, stante la preferenza dell'ordinamento per il ricorso alla concessione, previo svolgimento di una procedura ad evidenza pubblica e le chiare indicazioni fornite dalla Giunta comunale, la scelta di fare ricorso all'affidamento diretto in appalto, anziché in concessione all'esito di una procedura concorrenziale, richiedeva un'adeguata motivazione.

Ciò *a fortiori* in considerazione del fatto che era già stato pubblicato l'avviso per l'acquisizione di manifestazioni di interesse per partecipare ad una procedura concorrenziale.

Per tornare sui suoi passi – dopo la deliberazione di Giunta n. 106 del 2025 e la pubblicazione dell'avviso – l'Amministrazione avrebbe quindi dovuto motivare in modo puntuale, sulla base di un'adeguata istruttoria in ordine:

- ai vantaggi del ricorso all'appalto sotto il profilo della qualità e universalità del servizio, oltre che del risparmio di tempo e del razionale impiego delle risorse, tenendo anche conto che tale scelta comportava un esborso diretto a carico dell'Amministrazione di circa Euro 135.000, come corrispettivo per l'appaltatore;
- alla sussistenza dei presupposti per procedere all'affidamento diretto, anziché mediante evidenza pubblica, chiarendo anche gli elementi acquisiti e i criteri applicati per la determinazione del valore del servizio.

9.1. Comunque in applicazione dei generali principi di parità di trattamento, trasparenza, efficienza e del risultato, espressamente richiamati anche dal Regolamento comunale, il Comune procedendo all'affidamento diretto avrebbe dovuto motivare anche in relazione alla mancata considerazione della manifestazione di interesse presentata dalla ricorrente.

9.2. Nella fattispecie in esame, invece, il Comune non risulta aver provveduto a tali necessari incombenti istruttori e motivazionali.

Né dalla Determina n. 96 del 10-2-2026 né dagli atti del procedimento emergono le ragioni per le quali il Comune ha ritenuto di tornare sui suoi passi procedendo

all'affidamento diretto dell'appalto anziché all'affidamento della concessione attraverso una procedura ad evidenza pubblica.

Né viene dato atto delle attività istruttorie che hanno portato alla determinazione del valore dell'appalto, come sotto soglia, anche in relazione alla stima dei proventi derivanti dalla gestione dell'impianto prospettata da parte ricorrente.

Peraltro, non risulta sia stato nemmeno adottato un provvedimento di annullamento-revoca dell'avviso già pubblicato.

10. Per completezza, si deve rilevare che non avrebbe potuto trovare accoglimento il profilo di censura contenuto nel quarto motivo del ricorso introduttivo, con cui parte ricorrente lamenta la violazione del principio di rotazione.

10.1. Tale principio ha infatti la finalità di evitare il consolidamento di rendite di posizione in capo al gestore uscente, esigenza che non viene in rilievo nella fattispecie in esame in cui il servizio è stato affidato a Pallacanestro Ponzano esclusivamente in via d'urgenza per un periodo particolarmente circoscritto, *«fino al termine della procedura di incarico ad un nuovo gestore».*

11. Le ulteriori censure possono essere assorbite, ivi comprese quelle proposte con il ricorso per motivi aggiunti, che può essere dichiarato improcedibile.

12. Per le ragioni sopra esposte, il ricorso introduttivo deve essere accolto nei sensi e nei limiti sopra precisati, e per l'effetto devono essere annullati gli atti impugnati nei medesimi sensi e limiti.

13. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sul ricorso per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, accoglie il ricorso introduttivo nei sensi e nei limiti di cui in motivazione e per l'effetto annulla gli atti impugnati entro gli stessi sensi e limiti.

Dichiara improcedibile il ricorso per motivi aggiunti.

Condanna il Comune alla refusione delle spese in favore della ricorrente, nella misura complessiva di Euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Filippo Dallari, Primo Referendario, Estensore

Alberto Ramon, Referendario

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Filippo Dallari **Leonardo Pasanisi**

IL SEGRETARIO