

# Concessione di impianti sportivi: natura giuridica del rapporto e devoluzione al giudice ordinario delle controversie aventi ad oggetto contenuto patrimoniale

di Giuseppantonio Schiavone

Data di pubblicazione: 28-1-2026

*In tema di concessioni, la giurisprudenza individua «il criterio discriminante tra “componente beni” e “componente servizi” negli obiettivi di fondo perseguiti dall’amministrazione concedente, i quali, se travalicano il mero utilizzo ordinario del bene (secondo la sua destinazione dichiarata negli atti di gara), collocandosi in una prospettiva più ampia, qualificano necessariamente il rapporto in termine di servizi» (cfr. Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2022, n. 4949).*

*Deve peraltro rilevarsi – come la sezione ha già fatto in alcuni suoi precedenti: cfr. TAR Toscana, sez. I, 5 gennaio 2024, n. 16; Id., 24 novembre 2023, n. 1089 – che l’art. 133, co. 1, cod. proc. amm., alle lettere b) e c), devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di concessioni, rispettivamente, di beni e pubblici servizi. Nell’uno e nell’altro caso, la norma prevede che alla giurisdizione esclusiva sono estranee le controversie «concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi», le quali appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario.*

*Secondo l’orientamento più recente delle Sezioni unite della Corte di cassazione, la cognizione del giudice ordinario si estende a tutte le questioni relative all’esecuzione e all’adempimento/inadempimento della concessione, nonché alle relative conseguenze risarcitorie, fatta eccezione per le ipotesi in cui l’amministrazione concedente, pur nella fase esecutiva del rapporto, si trovi a esercitare poteri autoritativi.*

## Guida alla lettura

Con la pronuncia in argomento il TAR Toscana è tornato ad esprimersi sulla **natura giuridica delle concessioni di impianti sportivi** condividendo il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa che configura il rapporto come **pubblico servizio** e non mera concessione di bene.

## La vicenda

La controversia trae le proprie origini nell’ambito di una **concessione per la gestione di un impianto natatorio comunale** sottoscritta tra un R.T.I. e un Comune della provincia di Lucca. Il contratto di concessione sottoscritto a seguito di **procedura ad evidenza pubblica disciplinata dal vigente Codice dei contratti** prevedeva, tra le altre, in capo al concessionario l’obbligo al pagamento nei confronti del Comune di un canone concessorio,

delle utenze e la volturazione dei relativi rapporti di fornitura. In corso di esecuzione del contratto, il Comune contestava al RTI l'inadempimento dei già menzionati obblighi contrattuali **intimando la risoluzione del contratto per inadempimento**. Le parti al fine di proseguire il rapporto concludevano un accordo di transazione a mezzo del quale il Comune si impegnava a rinunciare alla risoluzione a fronte del pagamento dei canoni e delle utenze insolute da parte del concessionario. Con successivo atto, il Comune, evidenziando il mancato rispetto degli accordi alla base dell'accordo, procedeva alla risoluzione del contratto. Il concessionario, ritenendo illegittima la risoluzione adiva il competente tribunale amministrativo regionale al fine di ottenere l'annullamento dell'atto risolutivo. Il Comune si costituiva per resistere alla lite eccependo **l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo**.

### La natura giuridica del rapporto concessorio

I Giudici toscani, prima di pronunciarsi sull'eccezione di inammissibilità proposta dalla parte resistenze, richiamano la più recente giurisprudenza in materia di concessione di impianti sportivi che si esprime sulla **natura giuridica del rapporto**.

Il Collegio ricorda che, se **gli obiettivi di fondo perseguiti dall'amministrazione concedente travalicano il mero utilizzo ordinario del bene** (secondo la sua destinazione dichiarata negli atti di gara), **collocandosi in una prospettiva più ampia, qualificano necessariamente il rapporto in termine di servizi»** (Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2022, n. 4949).

Quando si è di fronte a gestioni di impianti finalizzati alla promozione dello sport quale strumento di miglioramento della qualità della vita dei cittadini (Cons. Stato, V, 28 gennaio 2021, n. 858) l'affidamento degli impianti, delle aree, delle strutture e dei luoghi pubblici, anche appartenenti al patrimonio indisponibile, non è sussumibile nel paradigma della concessione di beni, ma struttura una concessione di servizi (Cons. Stato, V, n.2506/25; n. 5915/21; n. 858/21).

Nel caso in esame, evidenziano i Giudici, **la strumentalità della gestione dell'impianto natatorio e quindi della sua riconducibilità al servizio pubblico è di totale evidenza** in quanto il concessionario, in base alla legge di gara e al contratto concessorio, avrebbe dovuto farsi carico della promozione, dell'attuazione e del coordinamento dei corsi di avviamento al nuoto, dei corsi di nuoto, di nuoto libero, delle attività nei confronti delle istituzioni scolastiche, il tutto favorendo l'uso dell'impianto da parte delle società sportive operanti sul territorio, ecc...

Ciò detto la vicenda soggiace alla disciplina del Codice dei contratti.

### Il riparto di giurisdizione

L'art. 133 del c.p.a. pone in capo al giudice amministrativo le controversie relative sia alle concessioni di beni (comma 1, let. b)) sia quelle di servizi (comma 1, let. c)) con **esclusione delle liti "concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi", le quali appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario**.

Tanto vero, è pacifico che nella specifica materia dei contratti pubblici **l'atto di affidamento costituisce "lo spartiacque tra la giurisdizione esclusiva spettante al giudice amministrativo e quella del giudice ordinario che investe l'esecuzione del rapporto, nonché sul principio, di derivazione costituzionale, secondo cui per radicare la giurisdizione esclusiva non è sufficiente la mera attinenza della controversia con una determinata materia, ma occorre che la lite richieda, in concreto, lo scrutinio di legittimità di provvedimenti amministrativi che siano espressione del pubblico potere".**

### La decisione del TAR

Poste tali dovereose premesse, nella controversia in esame, chiariscono i Giudici, non si discute dell'esercizio legittimo o no di alcun potere autoritativo da parte dell'ente concedente, bensì della risoluzione del contratto per inadempimento delle obbligazioni relative al pagamento di canoni e utenze gravanti concessionario.

Per tali ragioni, il TAR accoglie l'eccezione di parte resistente dichiarando il **ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in favore del giudice ordinario.**

### Conclusioni

Con la **sentenza del 31 dicembre 2025, n.2138**, dunque, il **TAR Toscana** conferma l'orientamento giurisprudenziale ormai consolidato che riconosce alle **concessioni di impianti sportivi la natura di concessioni di pubblici servizi**, osservando di riflesso che la competenza del giudice amministrativo è preclusa in favore del giudice ordinario ogni qualvolta non si controverte sulla corretta spendita di potere autoritativa da parte dell'ente concedente, bensì su questioni attinenti a profili patrimoniali, quali il pagamento di canoni e utenze.

Pubblicato il 31/12/2025

**N. 02138/2025 REG.PROV.COLL.**

**N. 03533/2025 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 3533 del 2025, proposto da Imperium SSD a r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Fabrizio Garzuglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

il Comune di Bagni di Lucca, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Frati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

*previa concessione di misure cautelari*

- della determinazione del Comune di Bagni di Lucca n. 560 del 23.09.2025, avente ad oggetto *“Risoluzione del contratto rep. n. 2014 del 30 ottobre 2023 avente a oggetto la concessione in gestione alla A.T.I. costituita dalle società ssd Officina del Nuoto a.r.l. e ssd Imperium a r.l. (capogruppo o mandataria) delle piscine comunali denominate “impianto natatorio di Villa Ada” per inadempimenti sull’atto transattivo”*;
- di ogni altro atto presupposto, conseguente e/o, comunque connesso, inclusi: a) l’atto di estremi sconosciuti con il quale è stata approvata la transazione del 22.05.2025; b) la transazione firmata dalla ricorrente il 22.05.2025; c) la determinazione n. 17 del 20.01.2025,

e per la declaratoria del diritto della odierna ricorrente a mantenere la gestione dell'impianto natatorio di Villa Ada e la condanna del Comune di Bagni di Lucca al risarcimento dei danni in conseguenza dell'illegittima risoluzione del contratto di concessione in questione

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Bagni di Lucca; Visti tutti gli atti della causa; Visti gli artt. 35, co. 1, e 85, co. 9, cod. proc. amm.;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2025 il dott. Davide De Grazia 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**

1. In data 11.05.2023, il Comune di Bagni di Lucca, proprietario dell'impianto natatorio di Villa

Ada, indiceva una gara per l'affidamento in gestione in regime di concessione del predetto impianto.

2. La gara veniva aggiudicata al RTI costituito tra le società sportive dilettantistiche Imperium e Officina del Nuoto, che in data 30.10.2023 sottoscriveva con il Comune il contratto di concessione.

3. A partire da febbraio 2024, il Comune contestava al RTI concessionario l'inadempimento degli obblighi contrattuali relativi al pagamento di alcune mensilità di canone, delle utenze dell'impianto ed alla volturazione dei relativi rapporti contrattuali e, con determinazione del 20.01.2025, intimava la risoluzione per inadempimento del contratto di concessione in applicazione della clausola risolutiva di cui all'art. 11 del contratto.

4. Il raggruppamento concessionario contestava le pretese fatte valere dall'Amministrazione comunale, manifestando la propria disponibilità ad una conciliazione della vertenza.

5. Ne seguiva una trattativa tra le parti, che si concludeva con la sottoscrizione, in data 22.05.2025, di un atto di transazione, con il quale il Comune rinunciava agli effetti della risoluzione già intimata e il RTI si impegnava a versare il conguaglio dei canoni, a saldare le utenze residue e a provvedere alla voltura dei relativi rapporti.

6. Con determinazione n. 560 del data 23.09.2025, il Comune di Bagni di Lucca, ritenuto il RTI concessionario «palesemente inadempiente rispetto alle obbligazioni assunte con l'atto di transazione del 23/06/2025, in quanto: a) le rate di rientro del debito residuo [di cui al precedente punto b)] non sono state pagate; b) non è stato dato corso all'apertura invernale, che sarebbe dovuto improrogabilmente avvenire entro e non oltre il 15 settembre 2025» e considerato che lo stesso raggruppamento non aveva «provveduto neppure al pagamento del canone estivo 2025, disattendendo i disposti di cui all'art. 4 del contratto rep. n. 2014 del 30 ottobre 2023», esercitava la clausola risolutiva espressa contenuta nell'art. 7 dell'atto di transazione del 23.06.2025 e dichiarava definitivamente risolto il contratto di concessione.

7. Con ricorso notificato il 24.11.2025 e depositato il 7.12.2025, Imperium ha impugnato dinnanzi a questo Tribunale amministrativo regionale la determinazione sopra indicata, insieme agli altri atti indicati in epigrafe, e ne ha chiesto l'annullamento, previa sospensione cautelare.

Con il primo motivo la ricorrente deduce la violazione dell'art. 108 del d.lgs. n. 36/2023 per avere il Comune dichiarato la risoluzione del contratto senza alcun contraddittorio con il raggruppamento concessionario.

Con il secondo mezzo viene denunciata, sotto altro profilo, la violazione dell'art. 108 del d.lgs. n. 36/2023: la società ricorrente sostiene che la risoluzione del contratto sarebbe stata dichiarata senza che ne ricorressero i presupposti, poiché i pagamenti delle utenze insolute sarebbero stati effettuati, mentre il Comune non avrebbe messo il raggruppamento concessionario nelle condizioni di provvedere all'apertura invernale dell'impianto.

Con il terzo motivo, la società ricorrente ribadisce l'insussistenza de presupposti della risoluzione contrattuale.

8. Il Comune di Bagni di Lucca si è costituito in giudizio e, con successiva memoria, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e la sua irricevibilità per inosservanza del termine di cui all'art. 120 cod. proc. amm.

9. Alla camera di consiglio del 18 dicembre 2025 il collegio ha rappresentato alle parti, ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm., la possibilità della definizione del giudizio con sentenza in forma semplificata e le ha sentite sul punto.

Previa discussione, il ricorso è stato quindi trattenuto in decisione.

10. Si controverte della legittimità dell'atto con il quale il Comune di Bagni di Lucca ha dichiarato la risoluzione per inadempimento del contratto stipulato il 30.10.2023, avente ad oggetto la gestione in concessione dell'impianto natatorio di Villa Ada.

11. In tema di concessioni, la giurisprudenza individua «*il criterio discriminante tra "componente beni" e "componente servizi" negli obiettivi di fondo perseguiti dall'Amministrazione concedente, i quali, se travalicano il mero utilizzo ordinario del bene (secondo la sua destinazione dichiarata negli atti di gara), collocandosi in una prospettiva più ampia, qualificano necessariamente il rapporto in termine di servizi*

Orbene, in un rapporto quale quello di cui si discute devono ritenersi senz'altro prevalenti i caratteri della concessione di pubblico servizio.

Infatti, «*[s]ebbene la questione sia stata a lungo controversa, è prevalsa nella giurisprudenza amministrativa più recente la qualificazione della concessione della gestione di impianto sportivo comunale come concessione di pubblico servizio piuttosto che come concessione di bene pubblico. L'affermazione giurisprudenziale, che si condivide, si basa sulla considerazione "della centralità del momento della 'gestione' (che prefigura come meramente strumentale l'affidamento del bene di proprietà pubblica)" (in termini Cons. Stato, V, 28 gennaio 2021, n. 858, seguita da Cons. Stato V, 18 agosto 2021 n. 5915 e id., V, 14 marzo 2022, n. 1784). Più specificamente "nel caso della gestione di impianti sportivi comunali si tratta, in particolare, di un servizio pubblico locale, ai sensi dell'art. 112 del d.lgs. n. 267/2000, per cui l'utilizzo del patrimonio si fonda con la promozione dello sport che, unitamente all'effetto socializzante ed aggregativo, assume in ruolo di strumento di miglioramento della qualità della vita a beneficio non solo per la salute dei cittadini, ma anche per la vitalità sociale della comunità (culturale, turistico, di immagine del territorio, etc.)"* (Cons. Stato, V, 28 gennaio 2021, n. 858). Ne discende che 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*

2506).

Nel caso di specie, non possono esservi dubbi circa la strumentalità della gestione degli impianti di cui si discute all'obiettivo della promozione dello sport e della qualità della vita della comunità amministrata, dal momento che la legge di gara (art. 9 del capitolato d'oneri) e il contratto (art. 8) prevedevano che il concessionario avrebbe dovuto farsi carico della promozione, dell'attuazione e del coordinamento di attività quali i corsi di avviamento al nuoto, i corsi di nuoto, il nuoto libero, i corsi di nuoto in orario scolastico per gli alunni delle scuole del Comune nei mesi invernali, il tutto favorendo l'uso delle piscine da parte delle società sportive operanti sul territorio sulla base delle richieste pervenute, così da assicurare un ampio pluralismo associativo, individuando fasce orarie per l'attività organizzata dalle associazioni sportive tali da garantire la massima fruibilità da parte delle stesse anche in relazione alla tipologia di attività svolta e all'utenza di riferimento.

Del resto, la vicenda per cui è causa trova la sua disciplina nel codice dei contratti pubblici.

Infatti, l'art. 6 del d.lgs. n. 38/2021, dopo aver stabilito che l'uso degli impianti sportivi in esercizio da parte degli enti locali territoriali è aperto a tutti i cittadini e deve essere garantito, sulla base di criteri obiettivi, a tutte le società e associazioni sportive (comma 1), prevede che, qualora l'ente territoriale non intenda gestire direttamente gli impianti sportivi, la gestione deve essere affidata ai soggetti di cui al comma 2 «*nel rispetto delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 [riferimento poi aggiornato al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 per effetto della modifica intervenuta con il d.lgs. n. 120/2023], e della normativa euro-unitaria vigente*».

12. Deve peraltro rilevarsi – come la sezione ha già fatto in alcuni suoi precedenti: cfr. TAR Toscana, sez. I, 5 gennaio 2024, n. 16; Id., 24 novembre 2023, n. 1089 – che l'art. 133, co. 1, cod. proc. amm., alle lettere b) e c), devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in materia di concessioni, rispettivamente, di beni e pubblici servizi. Nell'uno e nell'altro caso, la norma prevede che alla giurisdizione esclusiva sono estranee le controversie «*concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi*», le quali appartengono alla giurisdizione del giudice ordinario.

Secondo l'orientamento più recente delle Sezioni unite della Corte di cassazione, la cognizione del giudice ordinario si estende a tutte le questioni relative all'esecuzione e all'adempimento/inadempimento della concessione, nonché alle relative conseguenze risarcitorie, fatta eccezione per le ipotesi in cui l'amministrazione concedente, pur nella fase esecutiva del rapporto, si trovi a esercitare poteri autoritativi.

Il superamento dell'indirizzo tradizionale, che attribuiva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo anche le controversie inerenti l'esecuzione della concessione, si fonda su ragioni di simmetria rispetto alla materia dei contratti pubblici, nella quale è pacifico che l'affidamento dell'appalto rappresenti lo spartiacque tra la giurisdizione esclusiva spettante al giudice amministrativo e quella del giudice ordinario che investe l'esecuzione del rapporto, nonché sul principio, di derivazione costituzionale, secondo cui per radicare la giurisdizione esclusiva non è sufficiente la mera attinenza della controversia con una determinata materia,

ma occorre che la lite richieda, in concreto, lo scrutinio di legittimità di provvedimenti amministrativi che siano espressione del pubblico potere.

Pertanto, pur ammettendosi che anche nella fase esecutiva delle concessioni possano residuare poteri pubblici dell'autorità concedente, in relazione ai quali la giurisdizione esclusiva continua effettivamente a giustificarsi, deve concludersi che appartengono alla giurisdizione ordinaria le controversie nelle quali il *petitum* sostanziale sia costituito dall'accertamento dell'adempimento o dell'inadempimento delle obbligazioni assunte dalle parti nell'ambito del rapporto concessorio, dal momento che tali questioni non richiedono che sia svolto alcun sindacato sulla legittimità dell'esercizio del potere pubblico (cfr. Cass. civ., sez. un., 29 agosto 2023, n. 25427 e i precedenti ivi citati; Id., 8 luglio 2019, n. 18267).

13. Il collegio non ignora, naturalmente, che, proprio in riforma di una sentenza di questo Tribunale (sez. I, 19 luglio 2022, n. 942), il Consiglio di Stato ha recentemente proposto un'interpretazione più restrittiva del riferimento alle controversie «*concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi*», tale da ridimensionare l'ambito nel quale non opera la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, co. 1, lett. b) e c), cod. proc. amm. (Cons. Stato, sez. V, 21 aprile 2023, n. 4086).

Tale lettura, però, non è stata seguita nella successiva e più vicina giurisprudenza del Giudice d'appello, che, chiamato a pronunciarsi sull'impugnazione di altra sentenza di analogo tenore di questo Tribunale (TAR Toscana, sez. I, 5 gennaio 2024, n. 16), ha confermato, con argomenti che il collegio condivide, il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo dichiarato con la pronuncia di primo grado in un giudizio in cui si faceva questione della legittimità della risoluzione per inadempimento contrattuale della concessione di gestione di un impianto sportivo (cfr. Cons. Stato, sez. V, 15 marzo 2024, n. 2506, cit.).

14. Orbene, nel presente giudizio si controverte non già della legittimità dell'esercizio, da parte del Comune di Bagni di Lucca, di poteri autoritativi incidenti unilateralmente sul rapporto concessorio, bensì della risoluzione del contratto di concessione intimata dall'Amministrazione comunale per inadempimento delle obbligazioni relative al pagamento di canoni e utenze gravanti sul raggruppamento concessionario.

Vengono dunque in rilievo profili paritari e meramente patrimoniali del rapporto concessorio, e non l'esercizio di poteri autoritativi della pubblica amministrazione (cfr. Cass. civ., sez. un., ord. 18 dicembre 2018, n. 32728; Id., 26 ottobre 2020, n. 23418 e la giurisprudenza successiva fino a Cass. civ., sez. un., ord. 29 agosto 2023, n. 25427).

L'esercizio di poteri autoritativi non è infatti ravvisabile, in linea di principio, quando, esaurita la fase pubblicistica della scelta del concessionario e dell'affidamento della concessione e sorto il vincolo contrattuale, vengano in contestazione l'adempimento delle obbligazioni contrattuali e i relativi effetti sul rapporto (così anche Cons. Stato, sez. VII, 19 maggio 2023, n. 4988).

15. In conclusione, in accoglimento dell'eccezione sollevata dall'Amministrazione resistente, per tutte le suesposte ragioni il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, spettando la *potestas iudicandi* al giudice ordinario,

---

dinnanzi al quale la causa potrà essere riproposta nei termini di cui all'art. 11, co. 2, cod. proc. amm., con salvezza degli effetti processuali e sostanziali della domanda.

16. La natura delle questioni controverse e la persistente diversità degli orientamenti giurisprudenziali sui profili rilevanti ai fini della decisione giustificano la compensazione tra le parti delle spese di lite.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e rimette le parti dinnanzi al giudice ordinario.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Silvia La Guardia, Presidente

Silvia De Felice, Primo Referendario

Davide De Grazia, Primo Referendario, Estensore