

**Settore 4**

**Servizio sport**

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA DELLE RAGIONI E DELLA  
SUSSISTENZA DEI REQUISITI PREVISTI  
PER L' AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI  
GESTIONE DELLA PISCINA COMUNALE**

**(EX D.L. 18 OTTOBRE 2012 N. 179, ART. 34 COMMI 20 E 21)**

**PERIODO 2018-2047**

**APRILE 2018**

## 1. DATI GENERALI

### INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affido	Gestione della piscina comunale
Ente affidante	Comune di Seriate
L'ente affidante è ente di governo dell'ATO	no
Tipo di affidamento (appalto/concessione/contratto di servizio)	Concessione
Modalità di affidamento (gara/in house/società mista; se normativa speciale indicare il testo di legge di riferimento)	Concessione di costruzione e gestione in finanza di progetto di iniziativa privata - Gara con procedura aperta
Durata del contratto	30 anni
Nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20)	Si
Servizio già affidato (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 21)	
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Seriate e Comuni limitrofi

### SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Stefano Rinaldi
Ente di riferimento	Comune di Seriate
Area/servizio	Settore 4
Telefono	035 304323
Email	stefano.rinaldi@comune.seriate.bg.it
Data di redazione	Aprile 2018

## **2. NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

In via preliminare si osserva che quanto alla natura del bene "impianto sportivo", la giurisprudenza più recente (Consiglio di Stato sez. V 26/7/2016 n. 3380) conferma il consolidato orientamento a tenore del quale gli impianti sportivi di proprietà comunale appartengono al patrimonio indisponibile dell'ente, ai sensi dell'art. 826, ultimo comma, c.c., essendo destinati al soddisfacimento dell'interesse della collettività allo svolgimento delle attività sportive.

La gestione di tali impianti può essere effettuata dall'amministrazione competente in forma diretta oppure indiretta, mediante affidamento a terzi individuati con procedura selettiva. A tal riguardo, in ordine alle modalità di affidamento di tale gestione, alla luce delle intervenute disposizioni del d.lgs. 50/2016, occorre distinguere tra impianti con rilevanza economica ed impianti privi di rilevanza economica. Laddove gli impianti sportivi con rilevanza economica sono quelli la cui gestione è remunerativa e quindi in grado di produrre reddito, mentre gli impianti sportivi privi di rilevanza economica sono quelli la cui gestione non ha tali caratteristiche e va quindi assistita dall'ente.

Più in particolare «ai fini della definizione della rilevanza economica del servizio sportivo è necessario distinguere tra servizi che si ritiene debbano essere resi alla collettività anche al di fuori di una logica di profitto d'impresa, cioè quelli che il mercato privato non è in grado o non è interessato a fornire, da quelli che, pur essendo di pubblica utilità, rientrano in una situazione di mercato appetibile per gli imprenditori in quanto la loro gestione consente una remunerazione dei fattori di produzione e del capitale e permette all'impresa di trarre dalla gestione la fonte della remunerazione, con esclusione di interventi pubblici» (TAR Lazio, 22 marzo 2011 n. 2538).

Il d.lgs. 50/2016 definisce la concessione di servizi all'art. 3, comma 1, lett. vv) come «*un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera ll) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi*». Il rischio operativo, come precisato alla successiva lett. zz) è «*il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito al concessionario. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario deve comportare una reale esposizione alle*

*fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile».*

Il d.lgs. 50/2016 prevede, all'articolo 164, comma 2, che *“alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione di lavori pubblici o di servizi si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni contenute nella parte I e nella parte II, (...) relativamente ai principi generali, alle esclusioni, alle modalità e alle procedure di affidamento, alle modalità di pubblicazione e redazione dei bandi e degli avvisi, ai requisiti generali e speciali e ai motivi di esclusione, ai criteri di aggiudicazione, alle modalità di comunicazione ai candidati e agli offerenti, ai requisiti di qualificazione degli operatori economici, ai termini di ricezione delle domande di partecipazione alla concessione e delle offerte, alle modalità di esecuzione”.* Il successivo comma 3 specifica inoltre che *«I servizi non economici di interesse generale non rientrano nell'ambito di applicazione della presente Parte».*

Dunque, ove la gestione di impianti sportivi è qualificata in termini di “concessione di servizi” secondo le indicazioni fornite dall'art. 3 del Codice, la stessa deve essere aggiudicata nel rispetto delle parti I e II del Codice stesso (per quanto compatibili) (fonte parere Anac n. 1300 del 14 dicembre 2016)

Il Nuovo Codice Appalti disciplina all'art. 180 l'istituto del Partenariato Pubblico Privato, la cui definizione normativa è data dall'art 3, comma 1, lett. eee) del suddetto decreto legislativo, secondo cui si intende per «contratto di partenariato pubblico privato», il contratto a titolo oneroso “stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore.”.

In questo modo, il nuovo codice enuclea una tipologia contrattuale aperta, ove rientrano figure contrattuali e societarie stipulabili tra soggetti pubblici e soggetti privati, modalità di affidamento e di finanziamento da parte di privati, nonché progettazione di fattibilità tecnico ed economica e progettazione definitiva delle opere o dei servizi connessi. L'articolo specifica, innanzitutto, che i ricavi di gestione dell'operatore economico possano provenire non solo dal canone riconosciuto dall'ente concedente ma anche da qualsiasi altra forma di contropartita economica, quale, ad esempio, l'introito diretto della gestione del servizio ad utenza esterna.

Si distingue, così, il PPP per la realizzazione delle c.d. “opere fredde”, opere che non hanno una rilevanza imprenditoriale tale da produrre ritorni diretti o comunque in cui la funzione sociale è assolutamente predominante tanto da non consentire l'applicazione di tariffe, e “opere calde”, ossia opere che hanno una rilevanza imprenditoriale, poiché suscettibili, nel breve-medio periodo, di produrre una redditività futura e i cui costi di investimento possono essere

tendenzialmente ammortizzati con i flussi di cassa derivanti dalla gestione economica dell'infrastruttura. Particolare attenzione è data alla distribuzione dei rischi tra privato e pubblico. In tal senso, è riconosciuto che il trasferimento del rischio in capo all'operatore economico comporta l'allocazione in capo al partner privato, per l'intero periodo di gestione dell'opera, del rischio di costruzione, del rischio di disponibilità o del rischio di domanda dei servizi resi. Nell'ottica, però, dell'equilibrio economico generale dell'affare, la norma prevede che gli eventuali rischi, incidenti sui corrispettivi, derivanti da fatti non imputabili all'operatore economico, non ricadono a cascata su quest'ultimo soggetto incolpevole: in tal senso, è stabilito che l'amministrazione aggiudicatrice abbia la facoltà di pagare un canone all'operatore economico privato che subisca periodi di annullamento o riduzione degli introiti direttamente e casualmente legati ai periodi di ridotta o nulla disponibilità dell'opera o di prestazione dei relativi servizi. In coerenza con la valorizzazione del concetto di equilibrio economico finanziario dell'operazione economica nel suo complesso, inteso come la contemporanea coesistenza di convenienza economica e sostenibilità finanziaria, si prevede la possibilità che l'amministrazione aggiudicatrice possa stabilire anche il versamento di un contributo pubblico – determinato ex ante. La norma dispone, altresì, che l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di altri meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non possa essere superiore al una data percentuale (49%) del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari. Al fine di assicurare il raggiungimento del closing finanziario e, quindi, il buon fine dell'operazione complessiva, la norma prevede che la sottoscrizione del contratto di partenariato pubblico privato avvenga contestualmente al perfezionamento del contratto di finanziamento, con la risoluzione di diritto dello stesso, nell'ipotesi in cui il contratto di finanziamento non sia perfezionato entro 18 mesi dalla sottoscrizione del contratto di PPP. L'ultimo comma dell'articolo in esame include nella tipologia dei contratti di PPP: la finanza di progetto, la concessione di costruzione e gestione, la concessione di servizi, la locazione finanziaria di opere pubbliche, il contratto di disponibilità e qualunque altra procedura di realizzazione di partenariato in materia opere o servizi che presentino le caratteristiche proprie dei contratti di PPP.

Ancora, per ciò che concerne le procedure di affidamento dei contratti di PPP, è previsto che la scelta dell'operatore economico avvenga con procedure ad evidenza pubblica, incluso il dialogo competitivo.

### **3. MODALITA' DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

L'Amministrazione Comunale, non disponendo delle necessarie risorse umane e strumentali, ha individuato da tempo nella concessione la forma di gestione più idonea per la gestione dei grandi impianti sportivi sul suo territorio, mantenendo in amministrazione diretta le attività di controllo e verifica della concessione.

L'attuale concessione di gestione della piscina comunale scade il 31 maggio 2018.

Il centro natatorio comunale necessita di una importante riqualificazione di tipo impiantistico e strutturale. Esso non potrebbe essere affidato per una nuova gestione nelle condizioni attuali.

L'insufficiente appetibilità della gestione di impianti natatori e la scarsa ricettività del mercato a farsene carico è un dato di fatto. Questo assunto non ha bisogno di particolari dimostrazioni risultando noto anche da un approccio empirico. Fatte salve condizioni particolari (località turistiche, ubicazioni cittadine con forte concentrazione di utenza, combinazioni o contiguità con impianti wellness, estesi ambiti territoriali sforniti di impianti adeguati o una combinazione di altri fattori non facilmente rinvenibili nel caso di specie), è noto che gli impianti natatori, non incontrano un particolare favore nel mercato imprenditoriale. Sono tutt'altro che rari i casi in cui l'ente locale non riesce a reperire un gestore dell'impianto natatorio nemmeno con procedure pubbliche le più ampie; e questo si verifica anche se l'impianto è già disponibile e non necessita di investimenti per la sua corretta gestione.

A maggior ragione le difficoltà di affidamento si moltiplicano se l'impianto necessita di investimenti elevati per il suo adeguamento o efficientamento o, come nel caso che ci occupa, di una quasi totale ricostruzione.

Per tali motivi la fattibilità dell'intervento non può prescindere da un contributo pubblico, senza il quale non potrebbe essere non tanto garantito, ma almeno verosimile, un equilibrio economico finanziario, principio quest'ultimo che è posta a fondamento di qualunque iniziativa di partenariato pubblico-privato.

Nel luglio dello scorso anno è pervenuta una proposta di PPP, ritenuta interessante e sulla quale sono state avviate interlocuzioni con il proponente, per addivenire ad un progetto da porre a base di gara, ai sensi dell'art. 183 comma 15 del codice dei contratti.

Dalla analisi della proposta emerge che:

Il rischio di costruzione è in re ipsa a carico del privato, copre eventi quali:

- ritardo nei tempi di consegna;
- non rispetto degli standard di progetto;
- aumento di costi in corso d'opera;
- inconvenienti di tipo tecnico nell'opera.

Il rischio di mercato è facilmente intuibile: nessuna garanzia è prevista per il ragionevole e sufficiente afflusso di utenti paganti, tale da raggiungere e mantenere il flusso di cassa ad un livello adeguato. Nemmeno è garantito l'afflusso di utenti in qualche modo "istituzionali" (nel senso delle scolaresche e delle libere forme associative), dal momento che questi potrebbero rivolgersi ad

altri impianti se ritenuto più conveniente o ridurre in maniera drastica il ricorso alla disciplina natatoria.

Il rischio di disponibilità è parziale in quanto afferisce alla disponibilità a favore degli eventuali soggetti che godono di vantaggi (cittadini residenti, soggetti diversamente abili, scolaresche ecc.); infatti in carenza o insufficienza della disponibilità così intesa, sarebbero erogate delle penalità pecuniarie proporzionate. Per contro il rischio di disponibilità può essere totale solo nel caso in cui l'infrastruttura fosse a disposizione interamente del Concedente e utilizzato esclusivamente da quest'ultimo (secondo il consolidato modello dell'articolo 143, comma 9, del Codice abrogato, ora trasfuso nell'articolo 180, comma 3, primo periodo, del decreto legislativo n. 50 del 2016), e non è questo il caso.

La forma di affidamento prescelta è quella della gara aperta. La durata di 30 anni è congrua al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario.

Il criterio di aggiudicazione prescelto è quello dell'offerta economicamente vantaggiosa; si ritiene infatti che per la caratteristica della pluralità delle attività da espletare i concorrenti possano fornire un apporto qualitativo, da valutare in base agli elementi indicati nel capitolato di gara.

#### **4. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

##### **4.1. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO**

*Il Comune di Seriate "incoraggia e favorisce lo sport e l'uso qualificato del tempo libero di tutti i cittadini come strumenti utili al benessere psicofisico della persona e per i valori civili e sociali di cui sono portatori" (art 11 dello Statuto Comunale)*

La gestione della piscina comunale, dovrà perseguire le seguenti finalità:

- a. concorrere alla promozione e al potenziamento della pratica delle attività sportive;
- b. riconoscere l'associazionismo sportivo espressione del territorio seriatese che opera nel settore sportivo senza finalità di lucro;
- c. promuovere e/o favorire le attività agonistiche di campionati e gare e manifestazioni ufficiali realizzate da organismi riconosciuti dal CONI e dagli Enti di promozione, riconoscendo gli aspetti formativi che si possono ricavare dall'attività agonistica, anche in relazione al valore sportivo dell'educazione al sacrificio e alla disciplina dell'allenamento;
- d. promuovere e/o favorire le attività ricreative e sociali per la cittadinanza e le famiglie;
- e. favorire le attività sportive per le scuole.

I destinatari del servizio saranno tutte le società e le associazioni sportive, le società e le associazioni sportive amatoriali nonché le scuole e i cittadini con le loro famiglie.

Il Concessionario sarà tenuto a promuovere lo sviluppo e la diffusione dell'attività sportiva in Seriate, sia organizzando direttamente corsi/iniziativa/tornei sportivi sia affittando gli spazi del Centro sportivo a società/associazioni/gruppi sportivi. Nella gestione dell'attività il Concessionario dovrà favorire la pratica e la diffusione di una molteplicità di sport.

Il Concessionario dovrà garantire il funzionamento dell'impianto per l'intero anno solare consentendo l'uso quotidiano ai cittadini

L'impianto dovrà essere aperto al pubblico per un minimo di 90 ore settimanali nel periodo invernale e 100 ore nel periodo estivo, per almeno 355 giorni all'anno. Gli orari di utilizzo dell'impianto dovranno essere i più ampi possibili (nel rispetto delle norme sulla quiete pubblica) in modo da garantire lo svolgimento del maggior numero di attività durante la giornata.

#### **4.2. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

Dei servizi elencati al punto 3.1, alcuni hanno la caratteristica di obblighi di servizio pubblico e universale.

Il Concessionario dovrà infatti garantire il funzionamento dell'impianto per l'intero anno solare.

Dovrà quindi consentire l'utilizzo dell'impianto ai soggetti che ne facciano richiesta applicando le tariffe previste.

Le tariffe per la fruizione dei servizi sportivi saranno stabilite dal Concessionario a prezzi accessibili.

Il Concessionario dovrà praticare una quota agevolata di almeno il 10% ai residenti a Seriate sulle tariffe dei servizi base.

#### **5. ANALISI DI EFFICIENZA ED ECONOMICITÀ DELLA SCELTA**

La gestione diretta non è sostenibile dall'amministrazione per impossibilità di assunzione del personale necessario nel rispetto della normativa vigente inerente le assunzioni di personale. Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi necessari da parte del soggetto affidatario le motivazioni della scelta sono dettagliate all'interno del piano economico – finanziario

Seriate, aprile 2018

Il dirigente del settore 4

Stefano Rinaldi