

Formazione IFEL *per i Comuni*



LA CONCESSIONE DEGLI
IMPIANTI SPORTIVI COMUNALI
TRA POLITICHE PUBBLICHE E
SOSTENIBILITÀ ECONOMICA.
PROBLEMI APPLICATIVI.

A CURA DI LUCA PALESE
17 OTTOBRE 2018





CITTA' DI TORINO

INDICE

1) SPORT E IMPIANTI SPORTIVI NELLA CITTÀ DI TORINO

2) PRINCIPI, FINALITÀ E PRATICHE DI UNA POLITICA PUBBLICA SULLO SPORT

3) FORME DI GESTIONE, BANDI, CONVENZIONI



1844 – Reale Società di Ginnastica:
prima società ginnica in Italia
(seconda in Europa).

Prima palestra al Valentino nella
Palazzina dei Glicini.



TORINO,
CITTÀ DELLO SPORT

Tra gli sport nati a Torino ci sono: la ginnastica, il **tiro a segno**, l'**equitazione**, la **scherma**, il **canottaggio** e il **nuoto**. Praticamente tutti gli sport invernali ebbero a Torino i propri esordi: ad esempio il **pattinaggio su ghiaccio**, l'**alpinismo** e lo **sci**. Da non dimenticare il primato dell'ippica, con il primo concorso nella storia dell'equitazione italiana nel 1884; il **ciclismo**; l'atletica leggera e la fondazione della prima squadra italiana di calcio nel 1887. Inoltre la prima **gara automobilistica** italiana fu la Torino-Asti-Torino del 1895. Le Universiadi sono nate a Torino nel 1959.



TORINO,
CITTÀ DELLO SPORT

1898 – **Football**: il **primo campionato** italiano (4 squadre) si svolge a Torino (sebbene vinto dal Genoa).



TORINO,
CITTÀ DELLO SPORT



IMPIANTI SPORTIVI COMUNALI/ TIPOLOGIA

Tipologia	Piscine	Calcio / Calcetto	Bocciofile / Bocciodromi	Palestre	Canottaggio	Polifunzionali / Palazzetto dello Sport	Altro Tennis, Tiro con l'arco, Pattinaggio su ghiaccio, Scherma, Pattinaggio a rotelle, Tamburello, Golf, Arrampicata
Area Sport	4	3		1	7	12	5
Circoscrizioni 1-8	21	33	82	24	1	21	8
Totali	25	36	82	25	8	33	13

SITUAZIONE IMPIANTISTICA DELLA CITTÀ DI TORINO

GESTIONE DIRETTA/INDIRETTA

	Gestione diretta	Gestione in concessione	Totali
Area Sport	6	26	32
Circoscrizioni 1-8	39	151	190
Totali	45	177	222

FASI SVILUPPO IMPIANTISTICO

- Società storiche: 1844 – 1950 (remiere, bocciofile, scherma, calcio, atletica). Attività militari, grandi aziende, Fascismo.
- Periodo dello sviluppo urbanistico e residenziale: 1960 – 1980
- Olimpiadi invernali a Torino: 2006.
- Fase critica del sistema: ultimo decennio.



CITTÀ DI TORINO – PROGRAMMA AMMINISTRAZIONE

FINALITÀ

Lo sport è per tutti e di tutti,
diritto civico con una forte valenza
inclusiva ed una riconosciuta
attitudine sociale, rivolto a ogni
segmento della cittadinanza, sia
esso formato da giovani, anziani o
persone diversamente abili.

OBIETTIVI

- Valorizzare l'attività sportiva come strumento di integrazione e socializzazione, come strumento di promozione e tutela della salute e del benessere psicofisico e prevenzione delle principali patologie legate alla sedentarietà e come momento di aggregazione e divertimento collettivo.
- Il patrimonio sportivo della Città è un bene comune delle cittadine e dei cittadini e come tale deve essere mantenuto, sviluppato, incrementato e riqualificato;
- Particolare attenzione viene posta alla fruizione collettiva e alla possibilità di accesso agli impianti.
- Particolare cura viene posta alla tutela delle realtà sportive che operano e sono radicate sul territorio, soprattutto periferico; alla promozione degli sport minori e a quelli che rappresentano le tradizioni storiche.



CARTA EUROPEA DELLO SPORT 1992

SPORT: QUALSIASI FORMA DI ATTIVITÀ FISICA CHE ATTRAVERSO UNA PARTECIPAZIONE ORGANIZZATA E NON ORGANIZZATA ABBIA PER OBIETTIVO L'ESPRESSIONE E IL MIGLIORAMENTO DELLA CONDIZIONE FISICA O PSICHICA, LO SVILUPPO DELLE RELAZIONI SOCIALI E L'OTTENIMENTO DI RISULTATI IN COMPETIZIONI DI TUTTI I LIVELLI

CORTE COSTITUZIONALE SENT. 57/1976

LO SPORT E' UN'ATTIVITA' UMANA CUI SI RICONOSCE UN INTERESSE PUBBLICO TALE DA RICHIEDERNE LA PROTEZIONE E L'INCORAGGIAMENTO DA PARTE DELLO STATO



SPORT E POLITICHE PUBBLICHE

La valenza pubblica e la portata trasversale della promozione della pratica sportiva si può ben vedere attraverso la sua interdipendenza con altre politiche locali:

- educativa,
- sanitaria,
- sociale,
- culturale,
- ludica e del tempo libero,
- terza età,
- lavoro e sviluppo,
- turismo e immagine del territorio,
- ambiente.



DEFINIZIONI

IMPIANTO SPORTIVO

Insieme di uno o più spazi di attività sportiva dello stesso tipo o di tipo diverso, che hanno in comune i relativi spazi e servizi accessori, preposto allo svolgimento di manifestazioni sportive.

ATTIVITÀ SPORTIVA

- Agonistica
- Formativa
- Amatoriale
- Ricreativa

Il riconoscimento è competenza del CONI, Autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive (Statuto Coni).



GLI IMPIANTI SPORTIVI DELLA CITTÀ DI TORINO E LE ATTREZZATURE IN ESSI ESISTENTI SONO PARTE INTEGRANTE DEL PATRIMONIO DELL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE E SONO DESTINATI AD USO PUBBLICO, RIVOLTO A SODDISFARE GLI INTERESSI GENERALI DELLA COLLETTIVITÀ, A PROMUOVERE E FAVORIRE LA PRATICA DELL'ATTIVITÀ SPORTIVA, MOTORIA E RICREATIVA DELLA CITTADINANZA, CON PARTICOLARE ATTENZIONE ALLE ESIGENZE DEI MINORI, DEGLI ANZIANI, DEI DIVERSAMENTE ABILI E DELLA PRATICA AGONISTICA. GLI IMPIANTI SPORTIVI POSSONO ANCHE ESSERE UTILIZZATI, COMPATIBILMENTE CON L'ATTIVITÀ SPORTIVA CHE VI SI PRATICA, PER ATTIVITÀ DI PROMOZIONE SOCIALE, CULTURALE, EDUCATIVA E DEL TEMPO LIBERO.

(ATTI ISTRUTTORI NUOVI REGOLAMENTI)

CARTA EUROPEA DELLO SPORT - PRINCIPI PER LA GESTIONE IMPIANTI

IMPIANTI SPORTIVI E ATTIVITÀ

1. L'accesso agli impianti o alle attività sportive sarà garantito senza alcuna distinzione di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche o qualsiasi altra opinione, origine nazionale o sociale, appartenenza ad una minoranza nazionale, ricchezza, nascita o qualsiasi altro status.

2. Saranno presi provvedimenti affinché tutti i cittadini abbiano la possibilità di praticare lo sport; altre misure supplementari saranno prese – ove necessario – al fine di consentire sia ai giovani più dotati, sia ai disabili e ai gruppi più svantaggiati, di beneficiare realmente di tali possibilità.

3. Poiché la pratica dello sport dipende in parte, dal numero, dalla varietà e dalla accessibilità degli impianti sportivi, la loro pianificazione globale è di competenza dei poteri politici. Questi terranno conto delle esigenze nazionali, regionali e locali, nonché degli impianti pubblici, privati e commerciali già esistenti. I responsabili prenderanno provvedimenti per assicurare la buona gestione e la piena utilizzazione degli impianti, in tutta sicurezza.

4. I proprietari di impianti sportivi prenderanno le misure necessarie per facilitarne l'accesso da parte di gruppi svantaggiati, compresi coloro che soffrono di handicap fisici e mentali.



FUNZIONE SOCIALE DEGLI IMPIANTI E PRINCIPIO DI MASSIMA FRUIZIONE

ART. 90 COMMA 24. L.289/2002

*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
SENZA FINI DI LUCRO*

SITUAZIONE IMPIANTISTICA DELLA CITTÀ DI TORINO

GESTIONE DIRETTA/INDIRETTA

	Gestione diretta	Gestione in concessione	Totali
Area Sport	6	26	32
Circoscrizioni 1-8	39	151	190
Totali	45	177	222

IMPIANTI A GESTIONE DIRETTA: COSTI E RICAVI

Impianto	Totale costi	Totale incassi
	2017	2017
Palazzetto Le Cupole	388.859,91	56.625,35
Palazzo dello Sport	620.002,01	120.628,03
Stadio Primo Nebiolo	450.232,24	46.267,33
Piscina Stadio Monumentale	777.807,76	158.958,05
Palazzo del Ghiaccio	995.422,77	342.559,70
Palazzo del Nuoto	1.071.038,73	367.063,50
Totale Generale	4.303.363,42	1.092.101,96



COSTI IMPIANTI A GESTIONE DIRETTA

Impianto	Personale	Utenze	Manutenzioni (importo medio forfettario)	Altre spese	Totale per impianto	Incassi
	2017	2017	2017	2017	2017	2017
Palazzetto Le Cupole	188.925,53	99.934,38	100.000,00		388.859,91	56.625,35
Palazzo dello Sport	188.049,72	331.952,29	100.000,00		620.002,01	120.628,03
Stadio Primo Nebiolo	194.253,68	155.724,03	100.000,00	254,53	450.232,24	46.267,33
Piscina Stadio Monumentale	284.442,80	352.024,49	100.000,00	41.340,47	777.807,76	158.958,05
Palazzo del Ghiaccio	143.506,12	713.288,03	100.000,00	38.628,62	995.422,77	342.559,70
Palazzo del Nuoto	179.962,64	693.174,52	100.000,00	97.901,57	1.071.038,73	367.063,50
Totale per tipologia spesa	1.179.140,49	2.346.097,74	600.000,00	178.125,19	4.303.363,42	1.092.101,96

PROCESSI DI ESTERNALIZZAZIONE - SCELTA OBBLIGATA

PROBLEMI DELLA GESTIONE DIRETTA

- Diminuzione ed invecchiamento del personale.
- Crescente vetustà degli impianti.
- Scarsità delle risorse di Finanza Pubblica.
- Costi crescenti e non più sostenibili.
- N.B.: Deficit impianti parte inefficienza, parte qualità e servizio pubblico

CONCESSIONI ESISTENTI – VARIA TIPOLOGIA

- Società storiche preesistenti alla proprietà comunale (remiere, bocciofile, circoli schermistici).
- Impianti calcio o altri sport di squadra assegnati dall'origine alle società.
- Impianti gestiti in precedenza con personale comunale e poi messi a bando (polivalenti, tennis, piscine, palestre, ecc...).

PROBLEMI DIVERSI

GESTIONE ESTERNALIZZATA – CRITICITÀ

NEL PASSATO:

- RINNOVI ALLO STESSO SOGGETTO (SOCIETÀ STORICHE)
- INGENTI SOSTEGNI DA PARTE DEL COMUNE:
 - 80% DELLE SPESE ENERGETICHE
 - FINO AL 80 – 90% DI ABBATTIMENTO DEI CANONI SPAZI SPORTIVI
 - FINO AL 70% ABBATTIMENTI SPAZI COMMERCIALI RIVOLTI AI SOCI
- MANUTENZIONI E RISTRUTTURAZIONI DA PARTE DEL COMUNE

NEL PRESENTE/FUTURO:

- CONCORRENZA GARE PUBBLICHE - NON PIÙ RINNOVI EVIDENZA PUBBLICA
- DISTORSIONI FINALITÀ' DEL SERVIZIO PRESENZA DI ATTIVITÀ COMMERCIALI O SPORTIVE NON ISTITUZIONALI
- RAREFAZIONE ATTIVITÀ SPORTIVE, TRASFORMAZIONE «DI FATTO» DEGLI SCOPI
- INSOSTENIBILITÀ ECONOMICA, SUPPORTO PUBBLICO AI CONCESSIONARI IN DIMINUZIONE
 - RIPARTIZIONE DELLE UTENZE
 - MANUTENZIONI STRAORDINARIE
 - MESSA A NORMA – CPI – BARRIERE ARCHITETTONICHE



EVIDENTE DISCRASIA NELLA QUALE SI TROVANO GLI ENTI: COMPLICATA DALLA CARENZA DI RISORSE

Sussidiarietà

- Tutela delle realtà locali, del radicamento territoriale, delle esperienze consolidate

Vs.

Mercato

- Piena concorrenzialità, gestione economico-imprenditoriale

GESTIONE ESTERNALIZZATA – CRITICITÀ

Nelle concessioni degli impianti sportivi si corrono due rischi opposti:

- Scivolamento verso profili lucrativi / commerciali = allontanamento dai fini sociali
- Incapacità gestionale, insostenibilità economica = “vi restituiamo le chiavi”

Compito del Comune: individuare fattori di equilibrio



COMUNE: DA SOGGETTO GESTORE A SOGGETTO REGOLATORE E GARANTE

STRUMENTI:

- REGOLAMENTI.
- DELIBERAZIONI QUADRO INDIRIZZI E CRITERI.
- BANDI E CAPITOLATI.
- PIANO ECONOMICO FINANZIARIO (PEF)
- CONVENZIONI.
- SISTEMA DI VERIFICHE E DI CONTROLLI.



IL QUADRO NORMATIVO IN MATERIA DI SPORT ED IMPIANTI SPORTIVI

- LIVELLO COMUNITARIO:

Carta europea dello Sport

- Livello STATALE: Ordinamento sportivo

Principi fondamentali in materia di ordinamento sportivo

Art. 90 L.289/2002: favore per le ass. e soc. dilettantistiche

COMMI 24, 25, 26

- Livello REGIONALE: Gestione degli impianti

Legislazione concorrente in materia di ordinamento sportivo

Legislazione sulla realizzazione e gestione impianti

Legislazione in attuazione art.90 L.289/2002

- Livello LOCALE:

Regolamenti sugli impianti sportivi

Carta dei servizi - Delibere quadro

Art. 117 Costituzione:
legislazione concorrente
Stato Regioni
ordinamento sportivo

LA REGIONE PIEMONTE
NON SI È DATA UNA
LEGGE QUADRO
SULL'ORDINAMENTO
SPORTIVO

DIRITTO COMUNITARIO
Principi trattato - Direttive

- Primato del diritto comunitario (disapplicazione norme interne in contrasto)

CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI
E NORMATIVA COLLEGATA

- Recepimento nuove direttive Ce
- Disciplina attività sotto soglia

REGOLAMENTI ATTUATIVI E
LINEE GUIDA ANAC

- Disciplina di dettaglio e interpretativa

NORMATIVA REGIONALE
INTEGRATIVA

- evidenza pubblica
- accessibilità
- convenzioni regole per l'uso
- criteri e requisiti

REGOLAMENTI INTERNI

- Regolamento dei contratti
- Reg. Impianti sportivi

LEX SPECIALIS
Bando – lettera invito

- Disciplina singola procedura

QUADRO
NORMATIVO PER
L’AFFIDAMENTO DI
APPALTI DI SERVIZI
E CONCESSIONI



«Gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedono alla gestione dei servizi pubblici che abbiano per oggetto produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali» (art.112 TUEL).

«Sul piano oggettivo, per pubblico servizio deve intendersi un'attività economica esercitata per erogare prestazioni volte a soddisfare bisogni collettivi ritenuti indispensabili in un determinato contesto sociale, come nel caso della gestione di impianti sportivi comunali».

(C.d.S., IV, 6325/2000; C.d.S., VI, n. 1514/2001,

«Secondo la costante giurisprudenza di questa Sezione sono servizi pubblici non solo i servizi specificamente denominati tali dalla legge e riservati ai comuni e alle province, ma tutte le attività di produzione di servizi rispondenti a fini di utilità e di promozione sociale. Un centro sportivo strutturato in una piscina, di proprietà comunale, è un bene che per sua natura è destinata ad essere adibita ad un uso pubblico. L'attività ad essa inerente, pertanto, ha tutte le caratteristiche per essere qualificata come un servizio pubblico» Consiglio di Stato sez.V 8/9/2008 n. 4265

«I tratti distintivi del servizio pubblico sono ravvisabili nel servizio di gestione della piscina comunale. Difatti si tratta di un'attività oggettivamente correlata alla realizzazione di interessi pubblici essendo funzionale, per le sue caratteristiche intrinseche, a consentire a qualunque interessato lo svolgimento di attività sportiva, strettamente connessa con la tutela della salute che l'art. 32 della Costituzione individua quale fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività. D'altro canto è evidente che si tratta di un'attività prestata direttamente in favore degli utenti per soddisfare interessi di rilevanza generale» (Tar Lombardia, III, 13 novembre 2009, n. 5021). Tale principio di fondo deve trovare concreta attuazione nella necessaria osservanza da parte del gestore di livelli minimi di servizio, per quantità e qualità, nonché nella continuità e regolarità del medesimo in favore della collettività degli utenti.

La predetta verifica fattuale deve essere compiutamente assolta dall'ente locale, al fine di configurare correttamente l'affidamento in oggetto in termini di concessione di pubblico servizio.

(C.d.C., sez. controllo Lombardia, deliberazione 14.3.2011 n.124).

FORME E MODALITÀ AFFIDAMENTI

I SERVIZI EROGATI
DAGLI IMPIANTI
SPORTIVI sono servizi
pubblici locali

Si veda anche CdS.
N.2385/2013

Art. 113 E 113bis TUEL

Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici di
rilevanza economica

- Evidenza pubblica: regola generale non eludibile
- Normative europee – Codice dei contratti
- Affidamento in gestione di impianti sportivi si
qualifica come affidamento di servizio pubblico
a domanda individuale.

FORME E MODALITÀ AFFIDAMENTI

Servizi pubblici locali
Obbligo di gare

Codice dei contratti e concessioni dei servizi Dal D.lgs 163/06 al D.Lgs 50/16

ANAC 2/12/2015 AG 87/2015/AP.

Quesito del Comune di Torino. ANAC ammette la possibilità di affido diretto in esito a una procedura di evidenza pubblica andata deserta, (Rispetto dei «principi»), in particolare poiché trattasi di uno dei soggetti dell'art.90 L. 289 (Federazione).

Delibera n. 1300 ANAC del 14.12.2016. L'ANAC smentisce se stessa in seguito al nuovo Codice. Il Codice dedica alle concessioni la parte terza, introducendo un regime differente rispetto al 163/2006 che escludeva all'art. 30 l'applicabilità del codice alle concessioni di servizi, se non per i principi.

Art. 164, c.2 prevede che alle concessioni si applichino, per quanto compatibili, le disposizioni delle parti I e II.

L'affidamento diretto alla luce del Codice non è pertanto praticabile se non in base alle espresse previsioni di legge.

FORME E
MODALITÀ
AFFIDAMENTI

Affidamenti
diretti esclusi
ANAC 2015 - 2017



UN CRITERIO DI PARTENZA

La gestione di impianti sportivi con rilevanza economica è qualificabile quale «concessione di servizi» ai sensi dell'art. 3 comma 1. lett.vv) del Codice e deve essere affidata nel rispetto delle previsioni di cui artt. 164 e sgg. del Codice stesso.

Il Codice dedica alle concessioni la parte terza, introducendo un regime differente rispetto al 163/2006 che escludeva all'art. 30 l'applicabilità del codice alle concessioni di servizi.

La gestione degli impianti sportivi privi di rilevanza economica, sottratta alla disciplina delle concessioni deve essere invece ricondotta alla categoria degli «appalti di servizi», da aggiudicare secondo le previsioni del Titolo VI, sez.IV.

Art. 164 c. 3 “I servizi non economici di interesse generale non rientrano nell'ambito di applicazione della presente parte”.

FORME E MODALITÀ PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI

Servizi con Rilevanza
economica

Servizi privi di rilevanza
economica

Concessioni / appalti di
servizi

SOGGETTI A CUI PUÒ ESSERE AFFIDATA LA CONCESSIONE

PREFERENZIALITÀ PER I DILETTANTI (DA ESCLUDERSI?)

(art. 90 comma 25 L. 289/2002) a favore di: Società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate, federazioni sportive nazionali. Recepita in quasi tutte le L.R. e i regolamenti.

È ancora applicabile, alla luce del nuovo Codice appalti?

La delibera 1300 dell'ANAC conclude che «a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice, che ha dettato una specifica disciplina per le concessioni di servizi e che ha incluso la «gestione degli impianti sportivi» nell'Allegato IX del Codice, quale appalto di servizi, “**debba ritenersi superata e non più applicabile**” la previsione di cui all'art. 90, comma 25 della L. 289/2002, dettata in un differente contesto normativo».

➤ Ergo: le gare vanno aperte alla concorrenza tra tutti i soggetti economici.

SOGGETTI A CUI PUÒ ESSERE AFFIDATA LA CONCESSIONE

PREFERENZIALITÀ (SÌ O NO?)

In realtà la Finanziaria, introducendo le SSDL integra espressamente l'art. 25 e dunque ne rinnova la validità.

Il comma 361 della Legge di Bilancio 2018 rimodula infatti i rapporti tra gli organismi sportivi senza fine di lucro e gli enti locali. La disposizione stabilisce il (re)inserimento delle società e ASD «senza fine di lucro» nella corsia preferenziale prevista dall'art. 90, comma 25 della Legge 289/2002 per l'affidamento in gestione degli impianti sportivi. (*Il Sole 24Ore* 8/1/2018).

Come se ne esce? Permangono i dubbi di illegittimità sulla riserva stabilita dalla norma, peraltro già sopravvissuta a un paio di eccezioni di costituzionalità nei primi anni del suo apparire.



24. 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)*. In via preferenziale alle associazioni sportive dilettantistiche e alle società sportive dilettantistiche senza scopo di lucro.

25. Ai fini del conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 29 della presente legge, nei casi in cui l'ente pubblico territoriale non intenda gestire direttamente gli impianti sportivi, la gestione è affidata in via preferenziale a società sportive dilettantistiche senza fine di lucro 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. Le regioni disciplinano, con propria legge, le modalità di affidamento.

26. Le palestre, le aree di gioco e gli impianti sportivi scolastici, compatibilmente con le esigenze dell'attività didattica e delle attività sportive della scuola, comprese quelle extracurricolari ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 1996, n. 567, devono essere posti a disposizione di società e associazioni sportive dilettantistiche aventi sede nel medesimo comune in cui ha sede l'istituto scolastico o in comuni confinanti.

NORMATIVA STATALE

LEGGE 27 dicembre 2002, n. 289

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003).

(GU n.305 del 31-12-2002 - Suppl. Ordinario n. 240)

Art. 90 - Disposizioni per l'attività sportiva dilettantistica

Modificata dalla L. 205/2017 (Finanziaria 2018, cd. «pacchetto sport»)



SOGGETTI A CUI PUÒ ESSERE AFFIDATA LA CONCESSIONE. PREFERENZIALITÀ. IPOTESI

Si continua a riconoscere la riserva di partecipazione nei confronti dei soggetti dell'art.25, come fanno molti Regolamenti (tra i quali quello di Torino). In caso di bando deserto si apre a tutti i soggetti economici.

Si apre la procedura a tutti i soggetti operanti sul mercato, che posseggono i previsti requisiti di capacità.

Si applica il concetto di preferenzialità nel senso dell'attribuzione di un punteggio e non della riserva di partecipazione.

Si fa differenza tra gli impianti con Rilevanza Economica, da aprire al mercato, e quelli privi di R.E. da riservare a soggetti non lucrativi (principio di sussidiarietà).

Si opera una dicotomia nella concessione limitando la preferenzialità alla mera gestione del servizio impianto sportivo e aprendo al mercato per la gestione di eventuali servizi accessori di carattere "commerciale".



- Rilevanza economica: gli impianti la cui gestione è remunerativa, in grado di produrre reddito, cioè sostenere i fattori produttivi e produrre eventuali utili di gestione.
- Privi di rilevanza economica: per caratteristiche, dimensioni e ubicazione sono improduttivi di utili di gestione. La gestione va assistita dall'ente.
- 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 22.3.2011 n. 2538 cit. in ANAC).

DISTINZIONE TRA RILEVANZA ECONOMICA E NON

Primo problema: come si stabilisce?

*Delibera n. 1300 ANAC del
14.12.2016*

LA RILEVANZA ECONOMICA DEI SERVIZI PUBBLICI SPORTIVI. GIURISPRUDENZA

“La rilevanza economica va intesa come possibilità (valutabile anche in concreto e non solo in astratto) che dalla gestione del servizio si ricavi un profitto e come contendibilità sul mercato del servizio. La giurisprudenza, ai fini della individuazione, adotta un criterio relativistico, che tenga conto delle peculiarità del caso concreto, quali la concreta struttura del servizio, le concrete modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico-organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la disciplina normativa del servizio

(Consiglio di Stato sez. VI 18/12/2012 n. 6488).

Sono da considerare a rilevanza economica i servizi di gestione del centro educativo diurno per minori, servizio di mensa sociale, assistenza domiciliare in favore di persone anziane e/o svantaggiate, consegna di pasti caldi a domicilio, servizi di gestione del centro di aggregazione per anziani, servizi relativi a parcheggi pubblici, servizi connessi ad impianti sportivi, servizi di trasporto pubblico scolastico, turistico, di disabili, ecc.

(C.d.S. sez.V 30/8/2006 n. 5072)

L'impianto è composto da un edificio con tre piscine ... e spazi di servizio con annesso bar, piscina all'aperto, spazio verde destinato a solarium ed aree di pertinenza .. Non può condividersi che le caratteristiche strutturali dell'impianto siano tali da privarlo, intrinsecamente, di rilevanza economica, sembrando piuttosto che l'incapacità di essere condotto in modo economicamente proficuo derivi dalla determinazione contingente di praticare tariffe di particolare favore. Ma ciò corrisponde ad una scelta gestionale che può essere successivamente modificata in modo che l'esercizio dell'impianto sia fonte di profitto..” (C. Stato, V, dec. n. 5097/2009). In sintesi, il criterio della “redditività potenziale” depone nel senso della qualificazione della gestione degli impianti natatori in termini di servizio pubblico dell'affidamento diretto da parte dell'ente locale.

(C.d.C., sez. controllo Lombardia, deliberazione 14.3.2011 n.124)

LA DISTINZIONE TRA SERVIZI DI RILEVANZA ECONOMICA E SERVIZI PRIVI DI TALE RILEVANZA È LEGATA ALL'IMPATTO CHE L'ATTIVITÀ PUÒ AVERE SULL'ASSETTO DELLA CONCORRENZA ED AI SUOI CARATTERI DI REDDITIVITÀ; DI MODO CHE DEVE RITENERSI DI RILEVANZA ECONOMICA IL SERVIZIO CHE SI INNESTA IN UN SETTORE PER IL QUALE ESISTE, QUANTOMENO IN POTENZA, UNA REDDITIVITÀ, E QUINDI UNA COMPETIZIONE SUL MERCATO.

(T.A.R. LIGURIA II SEZ., 28/4/2005 N°527, TAR SARDEGNA SEZ.I 2/8/2005 N. 1729, TAR LOMBARDIA MILANO SEZ.III 20/12/2005 N. 5633)

La **varietà** degli impianti sportivi è notevole: distinti per tipologia, per bacino di utenza, per grandezza, per attività cui sono destinati, per la presenza di servizi accessori, ecc.

Abbiamo **impianti polivalenti** di ultima generazione con investimenti plurimilionari da parte di privati.

E Bocciofile di base o impianti di quartiere che sopravvivono grazie al **volontariato**.

VARIETÀ IMPIANTI
SPORTIVI

DISTINZIONE TRA
RILEVANZA
ECONOMICA E NON



Almeno tre tipologie diverse (con ampie differenze all'interno):

1. Impianti ad accesso libero, singoli cittadini e associazioni (piscine, tennis, calcio, calcetto, bocciodromi) dove si applicano tariffe comunali per gli ingressi e tariffe «libere» per la corsistica
2. Impianti specializzati «sede» di società agonistiche che ne fanno un uso pressoché esclusivo per le loro squadre (calcio, volley, pattinaggio rotelle ecc.)
3. Impianti polivalenti gestiti come circoli sportivi esclusivi per i soci con quote libere e pagamento di servizi personalizzati (remiere, fitness, wellness, personal training, tennis, paddle ecc.)

VARIETÀ IMPIANTI
SPORTIVI

APPLICAZIONE DI
TARIFFE QUOTE SOCIALI
E PREZZI AGLI UTENTI

CLASSIFICAZIONE DEGLI IMPIANTI

La redditività di un impianto sportivo deve essere valutata **caso per caso**, con riferimento a elementi quali i costi, le modalità di gestione, le tariffe per l'utenza, le attività praticate, gli oneri manutentivi, le possibilità di ampliamento delle attività ecc.

La distinzione non può che avvenire sulla base di preventive (e prospettiche) analisi economico-finanziarie (Business Plan).

Analisi delle caratteristiche della struttura sportiva:

- Tipologia impianto (per es. polifunzionale, presenza di omologa federale ecc.).
- Presenza di strutture complementari per attività a pagamento.
- Redazione di piano economico finanziario (*business plan*), verificare la valenza anche solo potenziale di redditività, al netto delle finalità sociali o dei meri fatti gestionali.
- Riflessi sulla concorrenzialità e sulla presenza di offerte.

CLASSIFICAZIONE DEGLI IMPIANTI

- Analisi deve coinvolgere i gestori, i bilanci e rendiconti gestionali degli anni precedenti, raccolta di dati.
- Le politiche tariffarie dell'Ente. Tariffe imposte o libere. Quote sociali.
- Eventuali manutenzioni e miglioramenti funzionali, risparmio energetico, attività remunerative, ampliamento bacino di utenza.
- Gli obiettivi della «gestione sociale».



LA CLASSIFICAZIONE DEGLI IMPIANTI NON È AGEVOLE

NEI CASI DI NON AGEVOLE INDIVIDUAZIONE DELLA RILEVANZA ECONOMICA DELL'IMPIANTO:
ELEMENTO DECISIVO SONO LE SCELTE POLITICHE OPERATE DALL'AMMINISTRAZIONE NEL VALORIZZARE

LA PREVALENZA DELL'ELEMENTO SOCIALE-PROMOZIONALE DELLO SPORT NELLA COMUNITÀ LOCALE –
QUALE SERVIZIO DA EROGARE CON PROPRIE ARTICOLAZIONI ORGANIZZATIVE CON L'IMPIEGO DI
RISORSE PUBBLICHE E CON IL COINVOLGIMENTO DELLA REALTÀ ASSOCIAZIONISTICA LOCALE NEL
QUADRO DELLA SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE

OVVERO

L'ATTITUDINE DEL SISTEMA IMPIANTISTICO A PRODURRE ENTRATE O AD ESSERE COMUNQUE GESTITO
CON CRITERI MANAGERIALI MEDIANTE STRUMENTI IMPRENDITORIALI E SOCIETARI, RICORRENDO ALLE
COMPETENZE SPECIALISTICHE GESTIONALI PRESENTI SUL MERCATO.



CONCESSIONI - EQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO

Punto fermo: obbligatoria presenza di un “**rischio operativo**” a carico del concessionario

art. 3 comma 1 lettera zz:

“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.... reale esposizione alle fluttuazioni del mercato”.

Trasferimento al concessionario del “rischio operativo”. Le variazioni possono incidere significativamente sul Piano economico finanziario.

Art. 165 comma 2: Equilibrio economico finanziario. L'Amministrazione aggiudicatrice può stabilire un contributo (prezzo) pubblico, o cessione di beni immobili strumentali, finalizzato all'equilibrio. In ogni caso, il prezzo, sommato al valore di altre garanzie o meccanismi di funzionamento, non può superare il **49%** del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari.

Per la prima volta il legislatore definisce la soglia massima dell'apporto pubblico (modificato nel decreto, la prima stesura era al 30%)

Il **Piano economico finanziario** è fondamentale e dirimente anche per la scelta del contraente. Deve essere credibile e sostenibile.

Linee guida ANAC n.9. Monitoraggio delle amm. Aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di PPP (Partenariato pubblico privato)

- Le concessioni rientrano tra i contratti di PPP (art. 180 del Codice)
- In capo all'operatore deve essere trasferito il cd rischio operativo
- Necessario approccio multidisciplinare (giuridico, economico, tecnico). Problema del RUP (formazione) e struttura di supporto
- Obiettivo: **equilibrio economico finanziario del contratto** (art. 3 c. 1, lett. fff): si realizza quando i flussi di cassa derivanti dai ricavi coprono i flussi di cassa costituiti dai costi, incluso ammortamento del capitale + remunerazione del capitale + imposte
- La **sostenibilità finanziaria** rappresenta la capacità del progetto di generare flussi monetari sufficienti a garantire il rimborso dei finanziamenti + adeguata redditività

Esempi di PEF – Bocciofila gestione

USCITE

Attività	Euro iva e oneri compresi
Utenze (acqua, riscaldamento, elettricità, telefonia, smaltimento rifiuti, etc.)	4.200,00
Manutenzione ordinaria e spese per servizi	500,00
Acquisti materie (gestione circolo)	1.340,00
Canone annuale convenzione comunale (a base d'asta)	2.000,00
Oneri diversi di gestione e assicurazioni	1.830,00
Imposte	380,00
TOTALE USCITE	10.250,00

ENTRATE

Attività	Euro iva e oneri compresi
Proventi del bar circolo e da campi da gioco	9.640,00
Sponsorizzazioni	610,00
TOTALE ENTRATE	10.250,00

Esempi di PEF – Costruzione e gestione edif. Scolastico e impianto sportivo - 1

QUADRO DI SINTESI DEI FLUSSI DI CASSA											
ANNI	0°ANNO	1°ANNO	2°ANNO	3°ANNO	4°ANNO	5°ANNO	6°ANNO	7°ANNO	8°ANNO	9°ANNO	10°ANNO
TASSO DI INFLAZIONE ANNUO - 2,5%	-	-	-	-	1,03	1,05	1,08	1,10	1,13	1,16	1,19
ENTRATE											
RATA ANNUA DI LOCAZIONE	-	-	-	1.400.000	1.435.000	1.470.875	1.507.647	1.545.338	1.583.971	1.623.571	1.705.764
AFFITTO BAR	-	-	-	15.000	15.375	15.759	16.153	16.557	16.971	17.395	17.830
AFFITTO PISCINA	-	-	-	36.000	36.900	37.823	38.768	39.737	40.731	41.749	42.793
AFFITTO STRUTTURE SPORTIVE	-	-	-	18.000	18.450	18.911	19.384	19.869	20.365	20.874	21.396
AFFITTO PALESTRA E CENTRO BENESSERE	-	-	-	18.000	18.450	18.911	19.384	19.869	20.365	20.874	21.396
CONTRIBUTO PROVINCIALE	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE ENTRATE	0	0	0	1.487.000	1.524.175	1.562.279	1.601.336	1.641.370	1.682.404	1.724.464	1.809.180
TOTALE ENTRATE PROGRESSIVE	0	0	0	1.487.000	3.011.175	4.573.454	6.174.791	7.816.161	9.498.565	11.223.029	13.032.208
USCITE											
PREAMMORTAMENTO MUTUI	330.360	-	-	39.000	-	-	-	-	-	-	-
POLIZZE ASSICURATIVE R.C.T. E VARIE	-	-	-	10.000	10.250	10.506	10.769	11.038	11.314	11.597	11.887
MANUTENZIONE ORDINARIA	-	-	-	30.000	30.750	31.519	32.307	33.114	33.942	34.791	35.661
SPESE PER UTENZE (e Custodia)	-	-	-	241.000	247.025	253.201	259.531	266.019	272.669	279.486	286.473
MANUTENZIONE STRAORDINARIA	-	-	-	-	-	-	-	-	202.327	-	-
RATA MUTUO PER I LAVORI	-	650.599	650.599	650.599	650.599	650.599	650.599	650.599	650.599	650.599	650.599
RATA MUTUO PER LE SPESE TECNICHE	-	115.432	115.432	115.432	115.432	115.432	115.432	115.432	115.432	115.432	115.432
RATA MUTUO PER ARREDI AL 3°ANNO	-	-	-	167.539	167.539	167.539	167.539	167.539	167.539	167.539	167.539
ARREDI AL 10°ANNO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.000
TOTALE USCITE	-330.360	-766.031	-766.031	-1.253.570	-1.221.595	-1.228.796	-1.236.176	-1.243.741	-1.453.823	-1.259.444	-1.367.591
TOTALE USCITE PROGRESSIVE	-330.360	-766.031	-1.532.062	-2.785.632	-4.007.227	-5.236.022	-6.472.198	-7.715.940	-9.169.762	-10.429.206	-11.796.797
FLUSSO DI CASSA (PRE TAX)	-330.360	-766.031	-766.031	233.430	302.580	333.484	365.160	397.628	228.581	465.020	441.589

QUADRO DI SINTESI DEI FLUSSI DI CASSA											
ANNI	11°ANNO	12°ANNO	13°ANNO	14°ANNO	15°ANNO	16°ANNO	17°ANNO	18°ANNO	19°ANNO	20°ANNO	21°ANNO
TASSO DI INFLAZIONE ANNUO - 2,5%	1,22	1,25	1,28	1,31	1,34	1,38	1,41	1,45	1,48	1,52	1,56
ENTRATE											
RATA ANNUA DI LOCAZIONE	1.705.764	1.748.408	1.792.118	1.836.921	1.882.844	1.929.915	1.978.163	2.027.617	2.078.308	2.130.266	2.183.522
AFFITTO BAR	18.276	18.733	19.201	19.681	20.173	20.678	21.195	21.724	22.268	22.824	23.395
AFFITTO PISCINA	43.863	44.959	46.083	47.235	48.416	49.626	50.867	52.139	53.442	54.778	56.148
AFFITTO STRUTTURE SPORTIVE	21.931	22.480	23.042	23.618	24.208	24.813	25.434	26.069	26.721	27.389	28.074
AFFITTO PALESTRA E AUDITORIUM	21.931	22.480	23.042	23.618	24.208	24.813	25.434	26.069	26.721	27.389	28.074
CONTRIBUTO PROVINCIALE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE ENTRATE	1.811.765	1.857.059	1.903.486	1.951.073	1.999.850	2.049.846	2.101.092	2.153.619	2.207.460	2.262.646	2.319.213
TOTALE ENTRATE PROGRESSIVE	14.843.973	16.701.033	18.604.518	20.555.591	22.555.441	24.605.287	26.706.379	28.859.998	31.067.458	33.330.105	35.649.317
USCITE											
PREAMMORTAMENTO MUTUI	-	-	-	-	21.000	-	-	-	-	-	-
POLIZZE ASSICURATIVE R.C. E VARIE	12.184	12.489	12.801	13.121	13.449	13.785	14.130	14.483	14.845	15.216	15.597
MANUTENZIONE ORDINARIA	36.552	37.466	38.403	39.363	40.347	41.355	42.389	43.449	44.535	45.649	46.790
SPESE PER UTENZE (e Custodia)	293.635	300.976	308.500	316.213	324.118	332.221	340.527	349.040	357.766	366.710	375.878
MANUTENZIONE STRAORDINARIA	-	-	258.996	-	-	-	-	293.030	-	-	-
RATA MUTUO PER I LAVORI	650.599	650.599	650.599	650.599	650.599	650.599	650.599	650.599	650.599	650.599	650.599
RATA MUTUO PER LE SPESE TECNICHE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RATA MUTUO PER ARREDI AL 3°ANNO	167.539	167.539	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE USCITE	-1.160.509	-1.169.068	-1.269.298	-1.019.295	-1.049.513	-1.037.961	-1.047.645	-1.350.601	-1.067.745	-1.078.174	-1.088.863
TOTALE USCITE PROGRESSIVE	-12.957.306	-14.126.374	-15.395.673	-16.414.968	-17.464.481	-18.502.441	-19.550.086	-20.900.687	-21.968.432	-23.046.605	-24.135.469
FLUSSO DI CASSA (PRE TAX)	651.256	687.991	634.187	931.778	950.337	1.011.885	1.053.447	803.019	1.139.715	1.184.473	1.230.349

QUADRO DI SINTESI DEI FLUSSI DI CASSA											
ANNI	22°ANNO	23°ANNO	24°ANNO	25°ANNO	26°ANNO	27°ANNO	28°ANNO	29°ANNO	30°ANNO	TASSO	10,5%
TASSO DI INFLAZIONE ANNUO - 2,5%	1,60	1,64	1,68	1,72	1,76	1,81	1,85	1,90	1,95		
ENTRATE											
RATA ANNUA DI LOCAZIONE	2.238.110	2.294.063	2.351.415	2.410.200	2.470.455	2.532.216	2.595.522	2.660.410	2.726.920	VAN	
AFFITTO BAR	23.980	24.579	25.194	25.824	26.469	27.131	27.809	28.504	29.217		
AFFITTO PISCINA	57.551	58.990	60.465	61.919	63.432	64.935	66.517	68.061	69.605		
AFFITTO STRUTTURE SPORTIVE	28.776	29.495	30.232	30.988	31.763	32.557	33.371	34.205	35.060	€ 2.525.645	
AFFITTO PALESTRA E AUDITORIUM	28.776	29.495	30.232	30.988	31.763	32.557	33.371	34.205	35.060		
CONTRIBUTO PROVINCIALE	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
TOTALE ENTRATE	2.377.193	2.436.623	2.497.538	2.579.319	2.643.802	2.709.897	2.777.644	2.847.085	2.918.262	PAYBACK PERIOD	
TOTALE ENTRATE PROGRESSIVE	38.026.510	40.463.133	42.960.671	45.539.989	48.183.791	50.893.688	53.671.332	56.518.417	59.436.680		
USCITE										3° ANNO	
PREAMMORTAMENTO MUTUI											
POLIZZE ASSICURATIVE R.C. E VARIE	15.987	16.386	16.796	17.216	17.646	18.087	18.539	19.003	19.478		
MANUTENZIONE ORDINARIA	47.960	49.158	50.387	51.647	52.938	54.262	55.618	57.009	58.434	TIR	
SPESE PER UTENZE (e Custodia)	385.275	394.907	404.779	414.899	425.271	435.903	446.801	457.971	469.420		
MANUTENZIONE STRAORDINARIA	-	331.536	-	-	-	-	375.103	-	-		
RATA MUTUO PER I LAVORI	650.599	650.599	650.599	650.599	650.599	650.599	650.599	650.599	650.599	21%	
RATA MUTUO PER LE SPESE TECNICHE	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
TOTALE USCITE	-1.099.820	-1.442.587	-1.122.562	-1.134.361	-1.146.455	-1.158.851	-1.546.650	-1.184.581	-1.197.931		
TOTALE USCITE PROGRESSIVE	-25.235.288	-26.677.875	-27.800.436	-28.934.797	-30.081.252	-31.240.103	-32.786.763	-33.971.344	-35.169.275	DSCR	1,24
FLUSSO DI CASSA (PRE TAX)	1.277.373	994.036	1.374.977	1.444.958	1.497.347	1.551.046	1.230.984	1.662.504	1.720.332		



OBBLIGO DI GARA ANCHE PER GLI IMPIANTI PRIVI DI RILEVANZA ECONOMICA. APPALTO DI SERVIZI

Per gli impianti privi di Rilevanza economica si dovrebbe applicare la disciplina prevista per gli APPALTI DI SERVIZI; oggetto dell'affidamento è la gestione dell'impianto sportivo, quale servizio reso per conto dell'Amministrazione e in assenza di rischio operativo.

Da aggiudicare secondo le specifiche previsioni dettate dal Codice per gli appalti di servizi sociali di cui al Titolo VI sez. IV. Artt. 140, 142, 143 (sopra soglia) , art. 36 (sotto soglia).

Vedi Allegato IX del Codice. Codice 92610000-0, “Servizi di gestione di impianti sportivi”.

Nel caso dell'affidamento di servizio dovrebbe essere previsto un prezzo per lo svolgimento dello stesso.

Il prezzo può essere anche compensato con l'acquisizione degli introiti da parte del gestore.

Non è prevista l'applicazione di un canone, utenze e manutenzioni straordinarie a carico del Comune.



UN PUNTO DI EQUILIBRIO POSSIBILE

- La classificazione degli impianti dal punto di vista della rilevanza economica non può essere rigida.
- A un'analisi ragionevole bisogna sovrapporre scelte politiche e strumentalità tecniche.
- Delicata e necessaria opera di bilanciamento tra: massimizzazione delle fonti di finanziamento dell'attività gestionale e gli obiettivi politici di socialità (Tar Lazio n-2538 del 22.3.2011).
- In realtà gli aspetti più complessi e impegnativi delle concessioni non riguardano tanto la fase pubblicistica dell'individuazione del concessionario, quanto piuttosto la capacità dell'Ente di definire in modo chiaro gli standard di qualità ritenuti fondamentali per i cittadini, gli obiettivi e i contenuti sociali da realizzare con il servizio.
- Quanto più ampi e meno vincolati sono gli spazi di azione dei concessionari, minore potrà essere l'intervento pubblico di sostegno.



AFFIDAMENTO IN GESTIONE

IMPIANTO A RILEVANZA ECONOMICA	IMPIANTO PRIVO DI RILEVANZA ECONOMICA
Istituto della concessione di servizi (competenza Consiglio Comunale)	Istituto dell'appalto di servizi (Competenza Giunta – Dirigenti)
Procedura aperta a tutti i soggetti operanti sul mercato (eventuale punteggio ai soggetti art. 90)	Riserva di partecipazione ai soggetti del terzo settore (premialità ex art. 90, L.289/2002)
Assunzione di rischio operativo a carico del concessionario- Il corrispettivo per la gestione sono gli introiti derivanti dagli utenti- Tuttavia il Comune può corrispondere un contributo per l'equilibrio economico (max 49% del fatturato)	Assenza di rischio operativo per l'appaltatore. Il corrispettivo è il prezzo corrisposto dal Comune (che può essere variamente compensato in conto utenze, introiti ecc.)
Realizzazione fini istituzionali e sociali del servizio	Realizzazione fini istituzionali e sociali del servizio
Manutenzioni ordinarie e straordinarie	Manutenzione ordinarie



BANDI E CONVENZIONI

- Esternalizzazioni di impianti con rilevanza economica o privi di rilevanza economica.
- In entrambi i casi occorre garantire:
 - Gestione efficiente ed equilibrata con intervento pubblico nella misura strettamente necessaria.
 - Realizzazione delle finalità istituzionali e degli obiettivi sociali definiti dalla politica per il servizio.
- Gli strumenti di cui disponiamo sono i BANDI DI GARA E LE CONVENZIONI:
 - I bandi non devono solo essere ineccepibili formalmente, devono risultare efficaci, cioè funzionali agli obiettivi di servizio che vogliamo raggiungere.
 - Le fasi dell'aggiudicazione e della stipula con i soggetti gestori non concludono il nostro lavoro. Le Convenzioni sono «esseri viventi».



UNA TERZA POSSIBILITÀ: LA CONCESSIONE AD USO ASSOCIATIVO DEL BENE

- Viene affidato l'impianto per la pratica di attività sportive, o aggregative, ma non la sua gestione economica.
- Il Comune rimane responsabile delle manutenzioni straordinarie.
- Non vengono praticate tariffe, ma solo quote sociali
- Non vi è presenza di attività commerciali
- POSSIBILE APPLICAZIONE A TORINO PER L'ASSEGNAZIONE DI BOCCIOFILE LIBERE O DI BASE (PRIVE DI LOCALI PER LA SOMMINISTRAZIONE)

CITTÀ DI TORINO

REGOLAMENTO PER LA GESTIONE SOCIALE IN
REGIME DI CONVENZIONE DEGLI IMPIANTI
SPORTIVI COMUNALI

ULTIMA MODIFICA 2012



OBIETTIVI DELLA GESTIONE SOCIALE

BOZZA DI LAVORO NUOVO REGOLAMENTO CITTÀ DI TORINO

- Gli affidamenti a terzi degli impianti sportivi comunali, sia attraverso la forma della «concessione di servizi», sia attraverso la forma dell'«appalto di servizi», e sia, nei casi previsti, attraverso la «concessione in uso», sono finalizzati a realizzare una «gestione sociale» degli impianti stessi. La gestione sociale si concretizza in:
 - condivisione delle finalità pubbliche degli impianti sportivi con conseguente effettiva attuazione di attività agonistiche, formative e amatoriali afferenti la/le pratica/e sportiva che caratterizzano l'impianto.
 - Garanzia dell'accessibilità degli impianti a tutte le categorie di cittadini e all'associazionismo cittadino.
 - Applicazione delle tariffe stabilite dagli organi della Civica Amministrazione o con essi concordati.
 - Proposta di attività formative e/o di pratica gratuite nei confronti di particolari categorie di utenza (scuole, servizi sociali, anziani, under 15) da inserirsi nelle Convenzioni in relazione alle specificità dei singoli impianti e delle attività ivi praticate.
 - Messa a disposizione della Città (attraverso accordi con l'Area Sport o con le Circoscrizioni) di almeno 10 giornate gratuite l'anno.

SOGGETTI AMMESSI ALLE PROCEDURE DI GARA

- Operatori economici definiti dal D.Lgs. 50.
- Soggetti del mondo sportivo dilettantistico - Art. 90.
- Raggruppamenti – Avvalimento.

In ogni caso - Requisiti di ammissione:

- Idoneità professionale.
- Capacità economica.
- Capacità tecnico organizzativa.

PROCEDURE DI GARA E METODO DI INDIVIDUAZIONE

- Sopra soglia, sotto soglia.
- Procedure aperte.
- Procedure negoziate.
- Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (offerta economica max 30%, ma può anche valere meno).



Vedi art. 167 d.lgs. 50

Stima del fatturato totale del concessionario per tutta la durata della concessione, quale corrispettivo dei servizi, delle opere e dei costi accessori. Valore presunto.

Importante per determinare il sopra soglia e per la eventuale presenza di un prezzo o di un canone

VALORE DELLA
CONCESSIONE



CAPITOLATO: FUNZIONI DELLA GESTIONE

La gestione di un impianto sportivo consiste in quel complesso di attività e mezzi necessari per una corretta utilizzazione degli spazi attrezzati per lo sport, con lo scopo di consentire agli utenti lo svolgimento delle attività sportive nelle migliori condizioni possibili.

- Conduzione e direzione tecnico amministrative;
- modalità di svolgimento di tutte le pratiche sportive e ricreative;
- operazioni di manutenzione programmata;
- eventuali attività accessorie e integrative anche di tipo commerciale.

CRITERI PER LA VALUTAZIONE DELLE OFFERTE

Criterio generale:

SI VALUTA L'OFFERTA

NON L'OFFERENTE



- ✓ **Piano di utilizzo dell'impianto (*)**
 - ✓ Accessibilità e fruibilità da parte di cittadini e ASD.
 - ✓ Ottimizzazione orari e attività sportive.
 - ✓ Attività agonistiche e ciclo di manifestazioni previste.
 - ✓ Qualificazione tecnica del team.

- ✓ **Piano di conduzione tecnico-gestionale**
 - ✓ Piano manutenzioni programmate.
 - ✓ Organizzazione funzioni gestionali.
 - ✓ Programma attività accessorie (anche di tipo commerciale).

- ✓ **Progetto sociale (*)**
 - ✓ Proposte di attività strutturate gratuite nei confronti di scuole, servizi sociali, minori, anziani, diversamente abili.
 - ✓ Piano tariffario dettagliato, eventuali promozioni.
 - ✓ Proposte di partenariato con istituzioni e associazioni.

- ✓ **Piano economico finanziario. (**)**

CRITERI PER LA
SELEZIONE DEL
CONCESSIONARIO:
ASPETTI QUALITATIVI

CAPITOLATO: PROGETTO IDENTITARIO DELL'IMPIANTO

Con la costruzione del Capitolato e con lo schema di attribuzione dei punteggi si mette a fuoco e si specifica il progetto di servizio che l'Amministrazione ha in mente.

- ❖ In particolare il **Piano di utilizzo** definisce il potenziale di valorizzazione del servizio e delle attività sportive e ricreative offerte.
- ❖ Con il **Progetto sociale** si richiedono proposte atte a sottolineare la valenza pubblica, inclusiva e «di cittadinanza» del servizio sportivo
- ❖ Con il **Piano delle manutenzioni programmate** si mira alla ottimale salvaguardia dell'impianto e si prevengono le necessità di interventi straordinari-

PIANO ECONOMICO FINANZIARIO

Si ritiene in realtà che debba essere duplice:

- elemento del capitolato
- allegato dell'offerta economica

«Rappresentando il documento giustificativo della sostenibilità economico finanziaria dell'offerta, il piano non si sostituisce all'offerta, ma ne costituisce un documento di supporto nella valutazione della congruità della stessa, ossia della idoneità dei suoi contenuti ad assicurare al concessionario una fonte di utili in grado di consentire il rimborso del prestito e la gestione proficua dell'attività oggetto di concessione». C.d.S. sez. V n. 653/2010

Normalmente non è causa di esclusione o di attribuzione di punteggio; può essere oggetto di richiesta di giustificazioni a fronte di incongruità



CRITERI DI SELEZIONE IMPROPRI

Non sono accettabili criteri che limitano artificialmente la concorrenza e la par condicio.

- Radicamento nel territorio (diritto di insidenza).
- Storicità della gestione.
- Esperienza nella gestione di impianti similari.
- Numero di tesserati residenti
- Ecc.

CITTÀ DI TORINO - CRITERI MOTIVAZIONALI – ES 1

0	Il progetto non definisce l'organizzazione della gestione operativa dell'impianto. Mancano la progettualità ed il dettaglio della gestione operativa dell'impianto.
0,1	Mancano gli obiettivi. Il progetto definisce in modo gravemente inadeguato l'organizzazione della gestione operativa dell'impianto. Mancano la progettualità ed il dettaglio della gestione operativa dell'impianto. Mancano gli obiettivi.
0,2	Il progetto definisce in modo gravemente inadeguato l'organizzazione della gestione operativa dell'impianto.
0,3	Il progetto definisce in modo non completamente adeguato l'organizzazione della gestione operativa dell'impianto. La progettualità ed il dettaglio della gestione operativa sono inadeguati, non pertinenti e incoerenti.
0,4	Il progetto definisce in modo non completamente adeguato l'organizzazione della gestione operativa dell'impianto. La progettualità ed il dettaglio della gestione operativa sono poco adeguati. Gli obiettivi non sono completamente adeguati, molto generici e poco declinati. Manca un'analisi dei bisogni
0,5	Il progetto definisce in modo abbastanza adeguato l'organizzazione della gestione operativa dell'impianto.. La progettualità ed il dettaglio della gestione operativa sono abbastanza adeguate, pertinenti e coerenti. Gli obiettivi sono descritti in modo non completamente adeguato, poco generici e poco declinati. Manca un'analisi dei bisogni.

CITTÀ DI TORINO - CRITERI MOTIVAZIONALI – ES 1



CITTA' DI TORINO

0,6	<p>Il progetto definisce in modo abbastanza adeguato e pertinente la gestione operativa dell'impianto</p> <p>La progettualità ed il dettaglio della gestione operativa sono abbastanza adeguate, pertinenti e coerenti.</p> <p>Gli obiettivi sono abbastanza adeguati, non generici e più declinati rispetto all'analisi dei bisogni effettuata.</p>
0,7	<p>Il progetto definisce in modo adeguato e pertinente l'organizzazione della gestione dell'impianto</p> <p>La progettualità ed il dettaglio della gestione dell'impianto sono adeguati, pertinenti e coerenti.</p> <p>Gli obiettivi sono abbastanza adeguati, non generici e più che declinati rispetto all'analisi dei bisogni effettuata.</p>
0,8	<p>Il progetto definisce in modo adeguato e pertinente l'organizzazione della gestione dell'impianto</p> <p>La progettualità ed il dettaglio della gestione dell'impianto sono adeguati, pertinenti e coerenti e consentono una ricaduta sportiva e sociale misurabile.</p> <p>Gli obiettivi sono adeguati, delineati in modo pertinente, non generici e più che declinati rispetto all'analisi dei bisogni.</p>
0,9	<p>Il progetto definisce in modo più che adeguato e pertinente l'organizzazione della gestione dell'impianto.</p> <p>La progettualità ed il dettaglio della gestione dell'impianto sono ben descritti in termini di adeguatezza, pertinenza e coerenza e consentono una alta ricaduta sportiva e sociale misurabile.</p> <p>Gli obiettivi sono adeguati, delineati in modo pertinente, non generici e più che declinati rispetto all'analisi dei bisogni.</p>
1	<p>Il progetto definisce in modo più che adeguato e pertinente l'organizzazione della gestione dell'impianto.</p> <p>La progettualità ed il dettaglio della gestione dell'impianto sono ben descritti in termini di adeguatezza, pertinenza e coerenza e consentono una alta ricaduta sportiva e sociale misurabile.</p> <p>Gli obiettivi sono adeguati, delineati in modo pertinente, non generici e più che declinati rispetto all'analisi dei bisogni.</p>

CITTÀ DI TORINO - CRITERI MOTIVAZIONALI – ES 2

	COEFFICIENTI	
1	da 0,00 a 0,25	Inconsistenti e/o non pertinenti proposte di intervento.
2	da 0,26 a 0,50	Limitate e circoscritte proposte che producono un qualche effetto di miglioramento / mantenimento alle strutture.
3	da 0,51 a 0,75	Consistente proposta in grado di apportare un reale miglioramento tecnico, funzionale ed anche estetico alle strutture.
4	da 0,76 a 1,00	Significativa proposta in grado di apportare un sensibile e considerevole miglioramento tecnico, funzionale ed anche estetico alle strutture.



MANUTENZIONE ORDINARIA

Non basta semplice previsione in convenzione. Possibili confusioni interpretative T.U. Edilizia 380.

Inserire, già nel bando: metodo – procedure – organizzazione – verifiche mirate, produzione di report

Quando è possibile: inserire Piano delle manutenzioni programmate.

Una M.O. non eseguita o male eseguita determina la necessità di M.S.

Prevedere penali: cauzione, fino a revisione del canone concessorio.

MANUTENZIONE STRAORDINARIA

Normalmente sarebbe di competenza del «padrone di casa».

Molti Comuni tra i quali Torino la attribuiscono ai concessionari. Particolare situazione finanziaria, impossibilità di spesa per investimenti.

Ovviamente ciò dovrebbe applicarsi agli impianti con Rilevanza economica.

L'onere diventa spesso motivo di crisi della tenuta gestionale di molte concessioni: un manto sintetico da rifare, un tetto, l'obbligo del CPI, impiantistica non a norma ecc.

Ovviamente se ne terrà conto nell'analisi economico finanziaria, nell'applicazione dei canoni, nella durata del contratto.

Quando possibile va specificata già in sede di gara nei relativi documenti



DURATA, RINNOVI, PROROGHE

- Da 5 a 20 anni in funzione del piano economico finanziario, del conseguente ammortamento degli investimenti, delle opere di miglioria e/o della gravosità e complessità delle manutenzioni programmate.
- Predeterminata nel bando o stabilita in sede di gara in funzione dell'offerta tecnica.
- Elevabili fino a un massimo di 30 anni nel caso di interventi strutturali particolarmente rilevanti.
- I rinnovi art. 106 commi 11 e 12 e le proroghe solo se espressamente previsti nel bando di gara. Casi particolari ed eccezionali
- Attuale ipotesi regolamentare. Rinnovo. Manifestazione di interesse. Bando
- Rinnovo anticipato: necessità di interventi di rilevante interesse per la città.
- Proroga per accedere a finanziamenti regionali = legge sull'impiantistica.



RINNOVO ANTICIPATO - QUANDO

Nel caso di esecuzione di lavori urgenti e necessari, pena l'inutilizzabilità dell'impianto, o particolari opere giudicate di interesse rilevante per la città (efficientamento energetico).

- Previa valutazione Ufficio tecnico e Patrimonio.
- Imprevedibili in sede di aggiudicazione.
- Tali da richiedere una diversa durata degli ammortamenti.
- Non dovuti a carenze di manutenzioni o altre cause dovute al concessionario.
- Tutte le altre condizioni del contratto in regola.
- Contratto non in scadenza (di norma almeno 48 mesi residui).

Non può essere un modo per eludere le procedure di evidenza pubblica



CANONE (IMPIANTI CON RIL. ECON.)

- Il canone viene stabilito sulla base di una valutazione patrimoniale «di mercato», differenziata in base agli usi degli spazi:
 - Uso propriamente sportivo (istituzionale).
 - Usi commerciali previsti dalla convenzione (somministrazione ecc.).
 - Usi promiscui o non istituzionali (es.: sportivo commerciale).
- Il canone a base di gara viene abbattuto fino al 10% in funzione di:
 - Usi sociali e promozionali previsti dal capitolato (accessibilità, Tariffe ecc.).
 - Redditività stimata nel PEF (presenza del commerciale ecc.) , contributo all'equilibrio
 - Collocazione territoriale e relativo bacino di utenza.
 - Stato di conservazione della struttura.



UTENZE

Attualmente situazione variegata:

- 100% a carico concessionario per attività commerciali;
- 80% (Comune) e 20% parti sportive;

In tendenza:

- RE: 100% a carico del concessionario;
- NRE: suddivisione 80 – 20% con gradualità da inserirsi in sede di offerta.

OPERE DI MIGLIORIA E RISTRUTTURAZIONI

- Sono un elemento portante delle attuali concessioni
- Nell'offerta progetto di massima, con cronoprogramma e PEF
- Concessioni miste, opere e servizi; attenzione alla prevalenza
- Prevedere nel caso di opere con PdC la fase della Conferenza di servizi dopo l'aggiudicazione provvisoria e prima della stipula
- Prevedere un supporto allo start up: non applicare il canone per il periodo di inutilizzabilità dell'impianto a causa dei lavori
- Problema dei finanziamenti, delle garanzie, ruolo del Comune
- Porre attenzione alla posizione dell'Agenzia Entrate sulla corresponsione dell'IVA a motivo della valorizzazione del patrimonio (interpello del Comune di To)

SUB CONCESSIONI

- Attualmente: non consentite nelle Convenzioni con il Comune
- Fa eccezione l'affidamento di bar e somministrazione che è espressamente previsto
- Ha senso limitare questa possibilità anche per sezioni di impianto sportivo per gli impianti con RE?
- Riferirsi alla normativa dei subappalti art. 174 del Codice e prevederli già in sede di offerta e aggiudicazione.

PARTENARIATI PUBBLICO PRIVATO

IL FUTURO?



TRECATE
17/10/18

GRAZIE!

Luca Palese

Dirigente Area Sport e Tempo
Libero della Città di Torino

luca.palese@comune.torino.it