COMUNE DI VARAPODIO

Provincia di Reggio Calabria

SETTORE AMMINISTRATIVO

C O P I A

DETERMINAZIONE DEL RESPONSABILE DEL SETTORE

N°117 del 31-05-2024

OGGETTO:	APPROVAZIONE RELAZIONE TECNICO-ILLUSTRATIVA PER STABILIRE LE MODALITA' DI AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DELLIMPIANTO SPORTIVO COMUNALE SITO IN VIA DANTE ALIGHIERI - CIG

L'anno duemilaventiquattro addì trentuno del mese di maggio,

IL RESPONSABILE DEL SETTORE

Visto il D.Lgs. n. 267/2000, come modificato ed integrato dal d.Lgs. n. 126/2014;

Visto il D.Lgs. n. 118/2011;

Visto il D.Lgs. n. 165/2001;

Visto lo statuto comunale e il Regolamento comunale di contabilità;

Visto il regolamento comunale sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi;

Visto il regolamento comunale sui controlli interni;

Visto il decreto del Sindaco N° 01 del 15 gennaio 2024 di conferimento dell'incarico di responsabile del settore;

Richiamate:

- la delibera di Consiglio Comunale n. 5 in data 18/03/2024, esecutiva, con cui è stato approvato il bilancio di previsione 2024/2026;
- la delibera di Giunta Comunale n. 26 in data 26/03/2024, con la quale è stato approvato il PEG per l'esercizio 2024/2026;

Visto il principio contabile applicato alla contabilità finanziaria allegato 4/2 al D.Lgs n. 118/2011;

ADOTTA LA SEGUENTE DETERMINAZIONE

Premesso che il Comune di Varapodio è proprietario di un impianto sportivo sito in via Dante Alighieri per la pratica diverse attività sportive, composto da:

- ✓ Un campetto di calcio a 5 dotato di pavimentazione sportiva con manto sintetico in erba artificiale, recinzione e illuminazione, avente un'estensione di circa 1000 mq;
- ✓ Un campetto da tennis dotato di pavimentazione sportiva, con manto in conglomerato bituminoso verniciato, recinzione ed illuminazione, avente un'estensione di circa 700 mq
- ✓ Un campo di padel dotato di pavimentazione sportiva con erba sintetica, recinzione ed illuminazione, avente un'estensione di 270 mq

- ✓ Un’area per il gioco delle bocce con estensione di circa 200 mq;
- ✓ Un’area parco giochi con estensione di circa 390 mq;
- ✓ Una struttura prefabbricata composta da spogliatoi, docce e servizi igienici a servizio di tutta la zona di attività sportiva, di circa 75 mq;
- ✓ Una tribuna per spettatori campo di calcetto con estensione di circa 55 mq;
- ✓ Un’area verde di circa 1500 mq circostante i campi, in cui è presente anche una palestra all’aperto.

Considerato che, alla luce della situazione in cui versa l’impianto nel contesto generale e sociale, oltre che dal punto di vista economico-finanziario, si pone il problema dell'individuazione della più organica ed efficace forma di gestione dell’impianto sportivo comunale;

Atteso che, il bene “impianto sportivo”, come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, rientra nella previsione dell’ultimo capoverso dell’art. 826 c.c., ossia in quella relativa ai beni di proprietà dei comuni destinati ad un pubblico servizio e perciò assoggettati al regime dei beni patrimoniali indisponibili, i quali, ex art. 828 c.c. non possono essere alienati e/o sottratti alla loro destinazione d’uso;

Considerato che su tali beni insiste un vincolo funzionale, coerente con la loro vocazione naturale ad essere impiegati in favore della collettività, per attività di interesse generale (Consiglio di Stato n. 2385/2013);

Precisato che anche in coerenza con i principi dettati dalla normativa e dalla giurisprudenza in materia, tali impianti possono essere distinti in “Impianti aventi rilevanza economica” ed “Impianti privi di rilevanza economica” così come, peraltro, evidenziato dalla delibera ANAC n. 1300 del 14.12.2016.

Rilevato che non risulta praticabile la soluzione della gestione diretta dell’impianto sportivo da parte del Comune con proprio personale, non essendovi all’interno dell’Ente figure professionali specifiche né risorse umane necessarie per garantire una sistematica custodia e fruizione da parte del pubblico e che, pertanto, occorre necessariamente optare per una gestione indiretta;

Dato atto che gli impianti sportivi con rilevanza economica sono quelli la cui gestione può ritenersi adeguatamente remunerativa e quindi in grado di produrre reddito dalla gestione idoneo a coprire i costi e a garantire un utile, mentre gli impianti sportivi privi di rilevanza economica sono quelli la cui gestione è sprovvista di tali caratteristiche e necessita quindi di essere assistita dall’Ente.

Vista la Relazione tecnico-illustrativa sull’affidamento del servizio di gestione dell’impianto sportivo comunale redatta dal Responsabile del settore Amministrativo di questo Ente, quale elemento essenziale di valutazione alla base della scelta della procedura di gara per l’affidamento del servizio in oggetto - allegata come parte integrante e sostanziale al presente atto - nella quale si evidenzia che la struttura in questione presenta dei costi di gestione che, da una analisi di mercato, non sono sostenibili dai ricavi potenziali derivanti dall’affitto o sfruttamento economico dell’impianto stesso.

Valutato, sulla scorta dell’analisi economico-finanziaria condotta nella suddetta relazione, che l’impianto sportivo in oggetto sia da ritenersi privo di rilevanza economica, atteso che la gestione non riveste il connotato tipico della “redditività”, anche solo in via potenziale.

Dato atto che la gestione di un impianto sportivo "senza rilevanza economica" configurandosi (ex deliberazione ANAC n. 1300 del 14 dicembre 2016) quale servizio reso per conto dell'Amministrazione ed in assenza di rischio operativo, si sottrae alla disciplina delle concessioni di servizi e viene ricondotta nella categoria degli "appalti di servizi", da aggiudicare secondo le specifiche previsioni dettate dal Codice dei contratti di cui al D.lgs. n. 36/2023.

Richiamato altresì l'art. 6, comma 2, del D.lgs. n. 38/2021, il quale dispone che "*nei casi in cui l'ente pubblico territoriale non intenda gestire direttamente gli impianti sportivi, la gestione è affidata in via preferenziale a società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate e federazioni sportive nazionali, sulla base di convenzioni che ne stabiliscono i criteri d'uso e previa determinazione di criteri generali e obiettivi per l'individuazione dei soggetti affidatari";*

Ritenuto opportuno approvare la Relazione tecnico-illustrativa sopraindicata e di trasmetterla alla Giunta Comunale affinchè definisca gli atti di indirizzo per porre in essere tutti i conseguenti adempimenti necessari all'affidamento in oggetto.

Visto il Regolamento per l'utilizzo degli impianti sportivi comunali, approvato con deliberazione di C.C. n. 6 del 18/03/2024;

Visto lo Statuto dell'Ente con riferimento alle funzioni del Comune che rappresenta la propria Comunità, ne cura gli interessi e promuove lo sviluppo socio-culturale;

Visto il D.lgs. n. 267/2000 e ss.mm.ii.;

Ritenuto dover provvedere in merito;

DETERMINA

1) **Di approvare** la narrativa che precede da intendersi qui integralmente riportata;
2) **Di approvare** la relazione tecnico-illustrativa in allegato alla presente, finalizzata a stabilire se l'impianto sportivo in oggetto sia o meno a rilevanza economica, al fine di dedurre eventuali potenziali ricavi/introiti di mercato tali da garantire la piena copertura dei costi di gestione, oltre ad un margine di utile ragionevole per il gestore, nel caso in cui l'Ente non intenda gestire direttamente l'impianto sportivo ed intenda affidarlo a terzi individuati con procedura selettiva e quindi stabilire se la gestione del suddetto impianto si dovrà qualificare come "concessione di servizi" o come "appalto di servizi";
3) **Di dare atto che** sulla scorta dell'analisi economico-finanziaria di cui alla relazione in allegato, l'impianto sportivo in oggetto è da ritenersi privo di rilevanza economica, atteso che la gestione non riveste il connotato tipico della "redditività", anche solo in via potenziale;
4) **Di trasmettere** la relazione tecnico-illustrativa alla Giunta Comunale, affinchè stabilisca gli atti di indirizzo necessari per l'avvio della procedura di gara, volta all'individuazione dell'affidatario per la gestione dell'impianto;
5) **Di dare atto che** la presente determinazione:

- ai fini della pubblicità degli atti e della trasparenza dell'azione amministrativa, sarà pubblicata all'Albo Pretorio dell'Ente per 15 giorni consecutivi;
- in attuazione delle disposizioni contenute nel D. Lgs. n. 33 del 14/03/2013 sarà pubblicata nell'apposita sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale dell'Ente.

IL RESPONSABILE DEL SETTORE
F.to Dott.ssa Immacolata Pellegrino

PARERE DI REGOLARITÀ TECNICA

Il Responsabile del Settore interessato ATTESTA, ai sensi dell'articolo147-*bis*, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000 e del relativo *Regolamento comunale sui controlli interni*, la regolarità tecnica del presente provvedimento in ordine alla legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa e della sua conformità alla vigente normativa comunitaria, nazionale, regionale, statutaria e regolamentare.

Data 31-05-2024

Il Responsabile del Settore
F.to Dott.ssa Immacolata Pellegrino

N. 565 DEL REGISTRO DELLE PUBBLICAZIONI

La presente determinazione viene pubblicata, mediante affissione all'Albo Pretorio On-Line del Comune, in data odierna per rimanervi per giorni 15 consecutivi
dal 04-06-2024 al 19-06-2024

Data 04-06-2024

Il Responsabile del Settore
F.to Dott.ssa Immacolata Pellegrino

Firma autografa sostituita a mezzo stampa ai sensi dell'art.2, comma 3, del D.Lgs n.39/1993. **L'originale è agli atti dell'Ente.**

COMUNE DI VARAPODIO
89010 CITTÀ METROPOLITANA DI REGGIO CALABRIA
****

Via Umberto I, tel. 096681005 int. 9 – fax 096681729 – codice fiscale: 00264540808
Email: affarigenerali@comunevarapodio.it; pec: segreteria@pec.comunevarapodio.it
AREA AFFARI GENERALI- AMMINISTRATIVA

RELAZIONE TECNICO-ILLUSTRATIVA PER STABILIRE SE L'IMPIANTO SPORTIVO COMUNALE SITO IN VIA DANTE ALIGHIERI COMPOSTO DAI CAMPI DA CALCETTO, TENNIS, PADEL SIA A RILEVANZA ECONOMICA O A NON RILEVANZA ECONOMICA.

Premessa

Per consolidata normativa e giurisprudenza amministrativa la gestione di impianti sportivi assume i caratteri tipici di un servizio pubblico. La nozione di servizio pubblico è omologa a quella di servizio di interesse generale di derivazione comunitaria, quale attività di produzione di beni e servizi che si distinguono dalle comuni attività economiche, perché perseguono una finalità di interesse generale che ne giustifica l'assoggettamento ad un regime giuridico differenziato.
Nel caso della gestione di impianti sportivi comunali trattasi di un servizio pubblico locale ai sensi dell'art. 112 del D.lgs. n. 267/2000, dove l'utilizzo del patrimonio si fonda con la promozione dello sport, che unitamente all'effetto socializzante ed aggregativo, diventa uno strumento di miglioramento della qualità della vita a beneficio non solo per la salute dei cittadini ma anche per la vitalità sociale della comunità (Consiglio di Stato, sez. V, sentenze 28 gennaio 2021, n. 858 e 18 agosto 2021, n. 5915).
Con riferimento poi alla "natura" del bene, gli impianti sportivi di proprietà comunale appartengono al patrimonio indisponibile dell'ente, ai sensi dell'art. 826 del Codice Civile, essendo destinati al soddisfacimento dell'interesse della collettività allo svolgimento delle attività sportive.
Ai fini della qualificazione di un servizio pubblico locale sotto il profilo della rilevanza economica, occorre verificare in concreto se l'attività da espletare presenti o meno il connotato della "redditività", anche solo in via potenziale. Il servizio ha rilevanza economica quando da quella attività, chi la gestisce, ha la possibilità potenziale di coprire tutti i costi e ricavarne un discreto utile d'impresa.
Inoltre, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve prendere in considerazione non solo la tipologia del servizio, ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, sente più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini.
Al contrario, un servizio è privo di rilevanza economica quando è strutturalmente antieconomico, perché potenzialmente non remunerativo (il mercato privato non è in grado o non è interessato a fornire quella prestazione).
Nel caso specifico la redditività di un impianto sportivo deve essere valutata caso per caso, con riferimento ad elementi quali, costi e modalità di gestione, tariffe per l'utenza (libere o imposte), quote sociali, attività praticate, oneri manutentivi, attività accessorie, obiettivi della gestione sociale, e sulla base di un realistico piano finanziario.

COMUNE DI VARAPODIO
89010 CITTÀ METROPOLITANA DI REGGIO CALABRIA
****
Via Umberto I, tel. 096681005 int. 9 – fax 096681729 – codice fiscale: 00264540808
Email: affarigenerali@comunevarapodio.it; pec: segreteria@pec.comunevarapodio.it
AREA AFFARI GENERALI- AMMINISTRATIVA

1) Obiettivi del documento

Il presente documento è predisposto quale relazione per la valutazione in merito alla rilevanza economica dell'impianto sportivo comunale sito in via Dante Alighieri composto dai campi di Calcetto, Tennis e Padel, situato in un'area estesa per circa 4190 mq, in cui sono presenti oltre ai tre campi di giuoco, ad una struttura prefabbricata composta da spogliatoi, docce e servizi igienici e ad una tribuna spettatori campo di calcetto, anche un parco giochi, un campo bocce e un'area verde, così suddivisi per estensione:

- ✓ *Un campetto di calcetto 1000 mq circa*
- ✓ *Un campetto da tennis 700 mq circa*
- ✓ *Un campo di padel 270 mq circa*
- ✓ *Un'area per il gioco delle bocce 200 mq circa*
- ✓ *Un'area parco giochi 390 mq circa*
- ✓ *Una struttura prefabbricata composta da spogliatoi, docce e servizi igienici a servizio di tutta la zona di attività sportiva, 75 mq circa*
- ✓ *Una tribuna per spettatori campo di calcetto 55 mq circa;*
- ✓ *Un'area verde in cui è presente anche una palestra all'aperto, circostante i campi da giuoco 1500 mq circa*

In particolare, costituisce una analisi specifica sulla sostenibilità economica della gestione e, pertanto, sulla possibilità di qualificare l'impianto a rilevanza economica o meno ai sensi della normativa vigente in materia.
Nel presente documento si prende a riferimento la normativa vigente in materia di impiantistica sportiva nazionale per poi passare ad una analisi specifica dell'impianto sportivo comunale in questione evidenziandone il quadro di redditività potenziale e pertanto di rilevanza economica o meno.

2) La normativa di riferimento - La gestione degli impianti sportivi come servizio pubblico locale

Le attività sportive rappresentano per le comunità locali un complesso di fattori con molteplici proiezioni: da quelle sociali a quelle economiche. In ambito comunitario esse sono state oggetto di un'approfondita analisi, promossa con il libro Bianco presentato dalla Commissione nel 2007 (COM (2007) 391 def. del 11.07.2007) e ulteriormente affinata con la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni (Sviluppare la dimensione europea dello sport – COM 2011(12) def. del 18.01.2011).
In questo quadro, già nell'ambito del Libro Bianco le attività sportive senza scopo di lucro che contribuiscono alla coesione sociale e all'inserimento sociale delle categorie vulnerabili sono state

considerate come servizi sociali d'interesse generale.
In ambito nazionale l'attenzione è stata focalizzata sulla gestione degli impianti sportivi, intesa come complesso di attività facente capo alle amministrazioni locali (in particolare ai Comuni) con il fine di sostenere la pratica delle attività sportive.
Le attività di gestione degli impianti sportivi sono state configurate come servizio pubblico, poiché è stato evidenziato che sono esercitate per erogare prestazioni volte a soddisfare bisogni collettivi ritenuti indispensabili in un determinato contesto sociale (T.a.r. Lombardia–Milano, sez. III, sent. n. 5633 del 20 dicembre 2005), quindi sono rivolte a perseguire finalità di pubblico interesse, consistenti nella fruizione di impianti sportivi sportivi da parte di cittadini appartenenti alla comunità locale (Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 2385 del 2 maggio 2013).
In particolare la giurisprudenza ha delineato la gestione di un impianto sportivo come attività rientrante, a pieno titolo, nell'area dei servizi alla persona, o dei servizi sociali (atteso che è indubbia ed universalmente riconosciuta l'importanza dello sport, inteso come pratica sportiva, ai fini dell'aggregazione sociale, della prevenzione delle malattie, della formazione dei giovani) e, ad oggi, la maggior parte degli impianti sportivi a disposizione dei cittadini è costituita da impianti di proprietà pubblica (T.a.r. Lazio - Roma, sez. II-ter, sent. n. 2538 del 22 marzo 2011).

Entrambe le nozioni, servizi di interesse generale e servizi pubblici locali, comunitaria e interna, fanno riferimento ad un servizio che:

- è reso mediante un'attività economica (in forma di impresa pubblica o privata), intesa in senso ampio, come «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato»;
- fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche "fini sociali") nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni.

Le due nozioni, inoltre, assolvono l'identica funzione di identificare i servizi la cui gestione deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ad evidenza pubblica. Ne scaturisce un quadro nel quale ai servizi di interesse generale (con rilevanza economica o meno) corrispondono i servizi pubblici locali.
Il quadro sopra delineato è stato recentemente novellato dal D.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38, il quale all'articolo 6 ha previsto che gli affidamenti della gestione degli impianti sportivi, che l'ente locale non intenda gestire direttamente, siano "disposti nel rispetto delle disposizioni del codice dei contratti pubblici […], e della normativa euro-unitaria vigente". Con l'art. 12, comma 1, lett. c), è stato quindi abrogato l'art. 90, comma 25, della legge n. 289/2002.
La recente giurisprudenza ha, quindi, stabilito che gli enti devono attenersi ai tre modelli di gestione indiretta degli impianti sportivi, ovvero "per l'affidamento degli impianti sportivi aventi rilevanza economica, si segue il già detto modello della concessione di servizi, ai sensi […]del Codice dei contratti pubblici; per l'affidamento degli impianti non aventi rilevanza economica si segue il modello della concessione strumentale di bene pubblico ovvero della relativa gestione, sottratta

all'applicazione del Codice dei contratti pubblici, […] a meno che l'ente locale non preferisca fare ricorso all'appalto di servizi ai sensi […] dello stesso Codice (cfr. Cons. Stato, V, n. 858/2021, che richiama la delibera ANAC 14 dicembre 2016, n. 1300)" (Cons. Stato, sez. V, n. 5915/2021).

3) La qualificazione della rilevanza economica degli impianti sportivi

La giurisprudenza amministrativa (T.a.r. Lazio - Roma, sez. II-ter, sent. n. 2538 del 22 marzo 2011) ha più volte rilevato che 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, rientrino 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.
La sintesi deriva peraltro da un percorso complesso avviato dal Consiglio di Stato, sez. V, con la sentenza n. 5097 del 27 agosto 2009, con la quale ha sancito che le caratteristiche di una struttura, la sua localizzazione in un'area polifunzionale, nonché la correlazione della stessa con spazi per attività complementari ad elevato valore aggiunto la rendono in grado di produrre utili e, quindi, la configurano come oggetto di potenziale confronto tra operatori economici. La qualificazione del servizio non dipende, infatti, dalle valutazioni dell'ente locale proprietario sulla configurazione della gestione con finalità eminentemente sociali (per consentire l'accesso alla pratica sportiva di soggetti appartenenti a fasce reddituali modeste) e sul conseguente bilancio in disavanzo, poiché ciò corrisponde ad una scelta gestionale che può essere successivamente modificata in modo che l'esercizio dell'impianto sia fonte di profitto.
Ai fini della qualificazione di un servizio pubblico locale sotto il profilo della rilevanza economica, quindi, non rileva la valutazione fornita dall'amministrazione, ma occorre verificare in concreto se l'attività da espletare presenti o meno il connotato della "redditività", anche solo in via potenziale. La presunzione di redditività nulla o scarsa degli impianti sportivi è stata pertanto scardinata dalla sentenza n. 5097/2009, che nel definire linee di principio in materia nella sua motivazione non ha ammesso più valutazioni "a priori", ma ha richiesto analisi specifiche delle potenzialità redditive di ciascuna struttura. In tale prospettiva gli enti locali, per poter definire la scelta gestionale secondo i modelli delineati dalla normativa settoriale, devono operare una verifica accurata, rilevando:

- la tipologia dell'impianto sportivo e le sue caratteristiche funzionali (ad es. se si tratta di struttura omologata per attività federali);
- la presenza di strutture complementari per l'accoglienza del pubblico (es. tribune con accesso controllabile), tali da lasciar ipotizzare l'organizzazione di manifestazioni rilevanti, con ingresso a pagamento;
- l'esistenza di strutture (es. bar, locali relax, ecc.) o la localizzazione dell'impianto in un contesto polifunzionale, tali da favorire la fruizione di altri servizi a valore aggiunto.

Tali elementi consentono di impostare una analisi nella quale devono essere evidenziati i dati di costo reale e di utilizzo condizionato (ad es. mancate entrate per numero di giorni in cui l'impianto è messo a disposizione dell'amministrazione concedente per attività istituzionali), posti a raffronto con le entrate potenziali derivanti dalla gestione dell'impianto (tariffe utenti, ricavi da affitto dell'impianto per manifestazioni sportive, ecc.) e da attività complementari (ricavi da gestione strutture complementari, sponsorizzazioni, servizio bar, ecc.). Qualora il confronto dei dati economici configuri la redditività potenziale dell'impianto (misurata anche sul periodo di gestione ipotizzato), la qualificazione come servizio a rilevanza economica risulta evidente.

Lo stesso Consiglio di Stato, sezione V, con la sentenza n. 5379 del 27 settembre 2011 ha successivamente ribadito come il principale criterio dirimente per qualificare il servizio pubblico (locale) da affidare in gestione sia individuato nella capacità degli impianti sportivi di produrre utili.

Peraltro, tale pronunzia si pone nel solco dell'evoluzione del quadro interpretativo sistemico inerente la qualificazione di un servizio pubblico secondo il parametro della rilevanza economica, per il quale si è affermato, sia in ambito comunitario che nazionale, il c.d. principio relativistico, per il quale la configurazione non dipende dalla sola capacità di produrre utili del modulo gestionale, ma dai vari elementi di sviluppo nel contesto.

Tale dato è stato evidenziato come elemento di riferimento dal Consiglio di Stato, Sez. V, con la sentenza n. 6529 del 10 settembre 2010, nella quale è stato rilevato (in aderenza alla linea elaborata dalla giurisprudenza comunitaria) come ai fini della distinzione tra servizi pubblici locali di rilevanza economica e servizi pubblici locali privi di tale rilevanza, non si può fare ricorso all'astratto criterio sostanzialistico del carattere remunerativo, o meno, della loro erogazione tramite attività d'impresa svolta nel mercato, la quale garantisca la remunerazione efficace del capitale, ossia la capacità di produrre utili. Secondo il Consiglio di Stato, infatti, qualsiasi attività, anche quella istituzionalmente esercitata da enti pubblici e comunemente considerata priva di rilevanza economica (come i servizi, per lo più connotati da significativo rilievo socio-assistenziale, gestiti in funzione di mera copertura delle spese sostenute, anziché del perseguimento di profitto d'impresa) può essere svolta in forma imprenditoriale, purché vi sia un soggetto (in questi casi, un'istituzione pubblica) disposto a ricorrere agli operatori di mercato, ossia alle imprese, per procurarsi le relative prestazioni.

Per la qualificazione di un servizio pubblico in termini di rilevanza economica o meno non si può quindi fare riferimento semplicemente alla correlazione tra modello organizzativo e produzione di flussi economici remunerativi. Pertanto, proprio a fronte della inidoneità di criteri distintivi di natura astratta e sostanzialistica a consentire l'esatta qualificazione della natura delle due macro-categorie di servizi pubblici, il Consiglio di Stato ha evidenziato come occorra far ricorso ad 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 regolamentare del servizio.

Via Umberto I, tel. 096681005 int. 9 – fax 096681729 – codice fiscale: 00264540808
Email: affarigenerali@comunevarapodio.it; pec: segreteria@pec.comunevarapodio.it
AREA AFFARI GENERALI- AMMINISTRATIVA

4) L'impatto del Codice degli appalti e delle indicazioni ANAC

I paragrafi precedenti hanno permesso di delineare un quadro ricognitivo rispetto al quale i punti fermi risultano essere:

a) l'indiscutibile qualificazione come servizio pubblico locale della gestione dell'impiantistica sportiva degli Enti locali;
b) la presenza, nella normativa nazionale, di un *favor* rispetto alle società/associazioni sportive, ulteriormente declinato e descritto con il c.d. "Decreto dignità", relativamente all'affidamento della gestione dell'impiantistica sportiva senza che tuttavia tale favor specifichi la possibilità di affidamento diretto;
c) la necessaria analisi in merito alla redditività potenziale dell'impianto alla luce dei costi di gestione e dei ricavi potenzialmente conseguibili dalla gestione dello stesso.

A questo quadro, dopo l'entrata in vigore del Codice dei Contratti pubblici, D.lgs. 50/2016, si aggiunge la necessaria conciliazione dello stesso con le normative nazionali e comunitarie sopravvenute. In questo l'ANAC a fine 2016 è intervenuta sul tema con un parere molto netto sull'argomento, emanato tramite la Delibera 1300 del 14 dicembre 2016. In tale parere l'ANAC si esprime ritenendo superate dalla nuova normativa le disposizioni della L. 289/2002 di "favor" per le società sportive.
In particolare, l'ANAC, nel suo parere evidenzia come: *"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, rientrino 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) [...]*
Dunque, ove la gestione di impianti sportivi possa essere qualificata in termini di "concessione di servizi" secondo le indicazioni fornite dall'art. 3 del Codice, la stessa dovrà essere aggiudicata nel rispetto delle parti I e II del Codice stesso (per quanto compatibili). Nel caso in cui gli impianti siano privi di rilevanza economica (nel senso in precedenza indicato), come chiarito dal comma 3 dell'art. 164, l'affidamento non può avvenire in applicazione delle disposizioni dettate per le concessioni dalla Parte III del Codice. Conseguentemente occorre chiarire se in tali casi debba trovare applicazione la disciplina in tema di appalti di servizi o se, invece, debba essere esclusa l'applicazione del Codice, come ipotizzato dall'istante sulla base del tenore letterale del citato 2 art. 164, comma 3.

A tal fine occorre sottolineare che, secondo il "vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV)" (Reg. (CE) n. 2195/2002, come mod. dal Reg. (CE) n. 213/2008), il codice CPV *"92610000-0"* è riferito ai *"Servizi di gestione di impianti sportivi"*. Detto CPV è attualmente ricompreso nell'Allegato IX (Servizi di cui agli articoli 140, 143 e 144) del d.lgs. 50/2016, nella categoria "servizi amministrativi, sociali, in materia di istruzione, assistenza sanitaria e cultura". Si tratta, pertanto, di un appalto di servizi poiché oggetto dell'affidamento è la gestione dell'impianto sportivo, quale servizio reso per conto dell'amministrazione ed in assenza di rischio operativo (secondo le definizioni contenute nell'art. 3 del Codice). Discende da quanto sopra, che la gestione degli impianti sportivi privi di rilevanza economica, sottratta alla disciplina delle concessioni di servizi, deve essere ricondotta nella categoria degli *"appalti di servizi"*, da aggiudicare secondo le specifiche previsioni dettate dal Codice per gli appalti di servizi sociali di cui al Titolo VI, sez. IV. Resta ferma, inoltre, la disciplina di cui all'art. 36 per gli affidamenti di importo inferiore alle soglie di cui all'art. 35. Si ritiene pertanto, 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."

Si è ritenuto opportuno riportare quanto contenuto nel parere dell'ANAC in maniera testuale per evidenziare come, al di là delle valutazioni dell'Autorità sull'abrogazione implicita o meno di norme, allo stato attuale il quadro normativo spinga verso una rilevanza fondamentale del principio di rilevanza economica degli impianti sportivi nella verifica sullo strumento giuridico da utilizzarsi e nel verificare la possibilità/necessità di sviluppare una concessione di servizi per la gestione.
Sul punto l'ANAC è chiara, in particolare, nell'associare il tema della redditività al tema del rischio operativo. In altre parole, la redditività della gestione deve essere connessa ad un trasferimento del rischio per poter configurare una concessione di servizi; in tal senso l'Autorità aggiunge pertanto un altro tassello fondamentale al quadro definitorio della rilevanza economica dell'impianto su cui verificare lo strumento giuridico di affidamento, il quale ovviamente deve trovare piena conformità nel regime normativo vigente.

5) Valutazioni specifiche in merito all'impianto sportivo comunale sito in via Dante Alighieri composto dai campi di calcetto, tennis e padel.

Alla luce del quadro giuridico esposto nel paragrafo precedente risulta evidente che la valutazione in merito alla rilevanza economica dell'impianto sportivo comunale di Varapodio deve mirare a:

- verificare, alla luce del quadro degli obiettivi di politica pubblica dell'Ente, i profili di costo e ricavo potenziali dell'impianto nel suo stato di fatto e alla luce delle potenzialità di sfruttamento presenti, ma anche del profilo di utenza servibile rispetto al quadro impiantistico attuale e futuro dell'Ente;
- verificare la sussistenza delle condizioni di rischio operativo citate nella Delibera 1300/2016 dell'ANAC che rendano effettivamente qualificabile l'operazione di affidamento a terzi come

"concessione di servizi", con specifico riferimento alle condizioni di rischio di fluttuazione della domanda e "di mercato"

Le analisi citate devono in particolare prendere poi a riferimento la definizione di rilevanza economica presente nel quadro normativo in essere.

E' necessario, in particolare, interrogarsi non tanto sulla presenza o meno di un contributo pubblico volto a calmierare eventuali profili tariffari, ma porsi il seguente interrogativo: ove si lasciasse il mercato libero di svilupparsi e di definire i livelli di tariffe e servizi, l'impianto sarebbe redditivo o invece non avrebbe mercato? Tale valutazione tiene conto del fatto che la domanda di sport è elastica al prezzo, pertanto, vi saranno impianti per i quali vi sarebbe un c.d. "fallimento del mercato", cioè non si riuscirebbe a trovare un equilibrio fra offerta e domanda tale da garantire il mantenimento di un determinato livello di qualità, mentre per altri impianti, il mercato riuscirebbe a trovare un punto di equilibrio che renderebbe sostenibile la gestione.

In altre parole, nel primo caso l'equilibrio tra domanda e offerta è dipendente dal contributo comunale, mentre nel secondo caso il contributo comunale è solo funzionale a far abbassare il livello di prezzo a cui viene individuato tale equilibrio. In ultima analisi, la domanda da porsi è la seguente: per questa tipologia di impianto, a prescindere dalla contribuzione e dalle tariffe pubbliche, vi sarebbe un mercato? Esisterebbero attori imprenditoriali (e non "sociali" e senza fini di lucro come le società sportive) che svilupperebbero la propria attività (e la propria remunerazione) con l'affidamento di tale impianto?

Posti questi elementi, si ritiene necessario partire in primo luogo dall'attuale assetto di gestione dell'impianto sportivo comunale di Varapodio.

Il quadro di utilizzo permette di simulare una valutazione economica dei costi gestionali dell'impianto, alla quale segue la valutazione della sostenibilità dei ricavi necessari alla loro copertura.

La stima dei costi operativi risulta essere la seguente:

a) per la custodia e pulizia dei campi sportivi (calcetto, tennis, padel), della tribuna spettatori campo di calcetto, del parco giochi, del campo bocce e manutenzione del verde dell'area circostante di circa 1500 mq, in cui è presente anche una palestra all'aperto, si stima un costo pari a circa ***€ 13.260,00*** per 6h di apertura e chiusura giornaliera, per 7 giorni settimanali e per 12 mesi di utilizzo (la stima del costo si basa sull'impiego di n° 1 custode al quale dovrà essere corrisposta una retribuzione a norma di legge compresa di oneri assistenziali e previdenziali, e tredicesima mensilità);
b) costi per la manutenzione ordinaria su base annuale del manto in erba sintetica e dell'intera impiantistica pari a circa ***€ 2.000,00*** (comprensiva di controllo e rimozione della sporcizia presente, spazzolatura del terreno di giuoco, controllo delle zone di massimo scolo delle acque piovane, eventuale ricarico con materiali d'intaso, etc…);
c) costi del personale per pulizia spogliatoi e servizi igienici pari a circa ***€ 1.440,00***, prevedendo circa 2h a settimana da suddividere in due giorni settimanali e per 12 mesi di utilizzo
d) costi per acquisto prodotti di pulizia per spogliatoi e servizi igienici pari a circa ***€ 560,00***

e) costi per utenza elettrica per un importo complessivo annuo pari ad ***€ 1.800,00*** (l'importo è stato calcolato considerando l'importo sostenuto nell'anno 2023 aggiungendo i maggiori costi sostenuti derivanti dall'utilizzo del nuovo campo di padel e degli spogliatoi, prevedendo una spesa di circa € 150,00 mensili)

f) costo forfettario per utenza di acqua, per un importo complessivo annuo pari ad ***€ 600,00,*** stimando un consumo pari a 415 metri cubi per 12 mesi

g) costo tari relativo solo alla struttura prefabbricata adibita a spogliatoi e servizi igienici di 75mq e alla tribuna spettatori campo di calcetto di 55 mq, pari ad ***€ 143,87*** annui

Per costruire il conto economico di un potenziale gestore bisogna tuttavia aggiungere a tali costi alcune ulteriori voci:

h) canone di gestione annuo da corrispondere all'Ente ***€ 6.000,00***;
i) costi per assicurazioni specifiche (polizza infortuni, responsabilità civile etc…) sull'impianto da attivare a copertura dei rischi di gestione per circa ***€ 2.000,00*** annui;
j) cauzione e/o fideiussione pari al 5% dell'importo contrattuale pari ad ***€ 300,00***;
k) costo per acquisto racchette da padel, palloni da calcio e palline da padel e da tennis che si stima in ***€ 650,00***

Alla luce di tali stime e valutazioni basate sui dati raccolti si giunge ad un prospetto di conto economico dei costi relativo ad un "anno base" come di seguito riportato:

DESCRIZIONE COSTO	**IMPORTO ANNUO €**
Custodia e pulizia dei campi sportivi (calcetto, tennis padel) della tribuna spettatori campo di calcetto, del parco giochi, del campo bocce e manutenzione del verde area adiacente	13.260,00
Manutenzione ordinaria su base annuale del manto in erba sintetica e dell'intera impiantistica	2.000,00
Costi del personale per pulizia spogliatoi e servizi igienici + costi prodotti di pulizia	2.000,00
Costi per utenza elettrica	1.800,00
Costi per utenza acqua	600,00
Costi Tari	143,87
Canone di gestione annuo	6.000,00
Costi per assicurazioni specifiche	2.000,00
Cauzione/fideiussione	300,00
Costo per acquisto racchette da padel, palloni da calcio e palline da padel e da tennis	650,00
TOTALE COSTI	**€ 28.753,87**

Ovviamente a seguito di tale simulazione occorre porsi la domanda relativa alla sostenibilità "di mercato" di un ricavo annuo di circa superiore al totale dei costi di gestione sopra stimati. Per rispondere al quesito occorre passare alla verifica del quadro tariffario adottato per l'utilizzo dell'impianto per giungere all'analisi dei potenziali ricavi.

La stima dei ricavi potenziali risulta essere la seguente:

a) ***€ 2.880,00*** annui per incassi derivanti dalle partite di calcetto, questo calcolo deriva considerando lo svolgimento di 2 partite a settimana adulti e 2 partite a settimana minori, applicando le tariffe attualmente in vigore pari ad € 20,00 a partita per adulti ed € 10,00 a partita per minori e facendo riferimento alla media delle partite giocate nell'ultima annualità dove nei mesi invernali l'accesso delle utenze è ridotto a causa delle intemperie, mentre nei mesi da Aprile a Luglio solitamente si registra un aumento dell'utilizzo del campo da parte degli utenti.
b) ***€ 864,00*** annui per incassi derivanti dalle partite da tennis, questo calcolo deriva considerando lo svolgimento di 3 partite a settimana, applicando le tariffe attualmente in vigore pari ad € 6,00 a partita.
c) ***€ 4.320,00*** annui per incassi derivanti dalle partite da padel, questo calcolo deriva considerando lo svolgimento di 3 partite a settimana, applicando una tariffa pari ad € 30,00 desumibile dalle tariffe applicate nei paesi vicini e tenendo in considerazione che si tratta di un campo non coperto.
d) ***€ 3.000,00*** incassi desumibili per organizzazione eventi (tornei, raduni, ecc.)
e) ***€ 500,00*** incassi derivanti da eventuali sponsor

Alla luce di tali stime e valutazioni basate sui dati raccolti si giunge ad un prospetto di conto economico dei ricavi relativo ad un "anno base" come di seguito riportato:

DESCRIZIONE RICAVI	**IMPORTO ANNUO €**
Incassi partite di calcetto	2.880,00
Incassi partite da tennis	864,00
Incassi partite da padel	4.320,00
Incassi per organizzazione eventi	3.000,00
Incassi per sponsor	500,00
TOTALE RICAVI	**€ 11.564,00**

Ipotizzando, su base annua, un utilizzo così come sopra descritto dell'impianto sportivo si genera un ricavo per l'utilizzo dei tre campi da giuoco molto al di sotto di un potenziale livello di redditività.
Anche a volere assumere un aumento del 10% dei ricavi appena stimati emergerebbe un introito pari

ad € 12.720,40, non sufficiente a coprire neanche i costi di gestione.

6) Conclusioni

Premettendo necessariamente che una verifica effettiva di mercato è possibile solo con una effettiva sollecitazione del mercato stesso, alla luce del quadro normativo in essere e delle valutazioni sui dati gestionali ed economici stimati, si ritiene che rebus sic stantibus, non sussista una rilevanza economica dell'impianto sportivo comunale di Varapodio sito in via Dante Alighieri e composto dai campi di calcetto, tennis e padel, a motivo di una struttura di costi che, da una analisi di mercato sono non sostenibili dai ricavi potenziali derivanti dall'affitto o sfruttamento economico dell'impianto stesso. In tal senso è possibile ritenere che non vi siano effettivamente potenziali ricavi/introiti di mercato tali da garantire la piena copertura dei costi di gestione, oltre ad un margine di utile ragionevole per il gestore medesimo, condizione necessaria per la definizione di rilevanza economica dell'impianto.

Varapodio, lì 31/05/2024

Il Responsabile del Settore Amministrativo
Dott.ssa Immacolata Pellegrino

COMUNE DI VARAPODIO
89010 CITTÀ METROPOLITANA DI REGGIO CALABRIA
****

Via Umberto I, tel. 096681005 int. 9 – fax 096681729 – codice fiscale: 00264540808
Email: affarigenerali@comunevarapodio.it; pec: segreteria@pec.comunevarapodio.it
AREA AFFARI GENERALI- AMMINISTRATIVA

RELAZIONE TECNICO-ILLUSTRATIVA PER STABILIRE SE L'IMPIANTO SPORTIVO COMUNALE SITO IN VIA DANTE ALIGHIERI COMPOSTO DAI CAMPI DA CALCETTO, TENNIS, PADEL SIA A RILEVANZA ECONOMICA O A NON RILEVANZA ECONOMICA.

Premessa

Per consolidata normativa e giurisprudenza amministrativa la gestione di impianti sportivi assume i caratteri tipici di un servizio pubblico. La nozione di servizio pubblico è omologa a quella di servizio di interesse generale di derivazione comunitaria, quale attività di produzione di beni e servizi che si distinguono dalle comuni attività economiche, perché perseguono una finalità di interesse generale che ne giustifica l'assoggettamento ad un regime giuridico differenziato.
Nel caso della gestione di impianti sportivi comunali trattasi di un servizio pubblico locale ai sensi dell'art. 112 del D.lgs. n. 267/2000, dove l'utilizzo del patrimonio si fonda con la promozione dello sport, che unitamente all'effetto socializzante ed aggregativo, diventa uno strumento di miglioramento della qualità della vita a beneficio non solo per la salute dei cittadini ma anche per la vitalità sociale della comunità (Consiglio di Stato, sez. V, sentenze 28 gennaio 2021, n. 858 e 18 agosto 2021, n. 5915).
Con riferimento poi alla "natura" del bene, gli impianti sportivi di proprietà comunale appartengono al patrimonio indisponibile dell'ente, ai sensi dell'art. 826 del Codice Civile, essendo destinati al soddisfacimento dell'interesse della collettività allo svolgimento delle attività sportive.
Ai fini della qualificazione di un servizio pubblico locale sotto il profilo della rilevanza economica, occorre verificare in concreto se l'attività da espletare presenti o meno il connotato della "redditività", anche solo in via potenziale. Il servizio ha rilevanza economica quando da quella attività, chi la gestisce, ha la possibilità potenziale di coprire tutti i costi e ricavarne un discreto utile d'impresa.
Inoltre, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve prendere in considerazione non solo la tipologia del servizio, ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, sente più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini.
Al contrario, un servizio è privo di rilevanza economica quando è strutturalmente antieconomico, perché potenzialmente non remunerativo (il mercato privato non è in grado o non è interessato a fornire quella prestazione).
Nel caso specifico la redditività di un impianto sportivo deve essere valutata caso per caso, con riferimento ad elementi quali, costi e modalità di gestione, tariffe per l'utenza (libere o imposte), quote sociali, attività praticate, oneri manutentivi, attività accessorie, obiettivi della gestione sociale, e sulla base di un realistico piano finanziario.

COMUNE DI VARAPODIO
89010 CITTÀ METROPOLITANA DI REGGIO CALABRIA
****
Via Umberto I, tel. 096681005 int. 9 – fax 096681729 – codice fiscale: 00264540808
Email: affarigenerali@comunevarapodio.it; pec: segreteria@pec.comunevarapodio.it
AREA AFFARI GENERALI- AMMINISTRATIVA

1) Obiettivi del documento

Il presente documento è predisposto quale relazione per la valutazione in merito alla rilevanza economica dell'impianto sportivo comunale sito in via Dante Alighieri composto dai campi di Calcetto, Tennis e Padel, situato in un'area estesa per circa 4190 mq, in cui sono presenti oltre ai tre campi di giuoco, ad una struttura prefabbricata composta da spogliatoi, docce e servizi igienici e ad una tribuna spettatori campo di calcetto, anche un parco giochi, un campo bocce e un'area verde, così suddivisi per estensione:

- ✓ *Un campetto di calcetto 1000 mq circa*
- ✓ *Un campetto da tennis 700 mq circa*
- ✓ *Un campo di padel 270 mq circa*
- ✓ *Un'area per il gioco delle bocce 200 mq circa*
- ✓ *Un'area parco giochi 390 mq circa*
- ✓ *Una struttura prefabbricata composta da spogliatoi, docce e servizi igienici a servizio di tutta la zona di attività sportiva, 75 mq circa*
- ✓ *Una tribuna per spettatori campo di calcetto 55 mq circa;*
- ✓ *Un'area verde in cui è presente anche una palestra all'aperto, circostante i campi da giuoco 1500 mq circa*

In particolare, costituisce una analisi specifica sulla sostenibilità economica della gestione e, pertanto, sulla possibilità di qualificare l'impianto a rilevanza economica o meno ai sensi della normativa vigente in materia.
Nel presente documento si prende a riferimento la normativa vigente in materia di impiantistica sportiva nazionale per poi passare ad una analisi specifica dell'impianto sportivo comunale in questione evidenziandone il quadro di redditività potenziale e pertanto di rilevanza economica o meno.

2) La normativa di riferimento - La gestione degli impianti sportivi come servizio pubblico locale

Le attività sportive rappresentano per le comunità locali un complesso di fattori con molteplici proiezioni: da quelle sociali a quelle economiche. In ambito comunitario esse sono state oggetto di un'approfondita analisi, promossa con il libro Bianco presentato dalla Commissione nel 2007 (COM (2007) 391 def. del 11.07.2007) e ulteriormente affinata con la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni (Sviluppare la dimensione europea dello sport – COM 2011(12) def. del 18.01.2011).
In questo quadro, già nell'ambito del Libro Bianco le attività sportive senza scopo di lucro che contribuiscono alla coesione sociale e all'inserimento sociale delle categorie vulnerabili sono state

considerate come servizi sociali d'interesse generale.
In ambito nazionale l'attenzione è stata focalizzata sulla gestione degli impianti sportivi, intesa come complesso di attività facente capo alle amministrazioni locali (in particolare ai Comuni) con il fine di sostenere la pratica delle attività sportive.
Le attività di gestione degli impianti sportivi sono state configurate come servizio pubblico, poiché è stato evidenziato che sono esercitate per erogare prestazioni volte a soddisfare bisogni collettivi ritenuti indispensabili in un determinato contesto sociale (T.a.r. Lombardia–Milano, sez. III, sent. n. 5633 del 20 dicembre 2005), quindi sono rivolte a perseguire finalità di pubblico interesse, consistenti nella fruizione di impianti sportivi sportivi da parte di cittadini appartenenti alla comunità locale (Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 2385 del 2 maggio 2013).
In particolare la giurisprudenza ha delineato la gestione di un impianto sportivo come attività rientrante, a pieno titolo, nell'area dei servizi alla persona, o dei servizi sociali (atteso che è indubbia ed universalmente riconosciuta l'importanza dello sport, inteso come pratica sportiva, ai fini dell'aggregazione sociale, della prevenzione delle malattie, della formazione dei giovani) e, ad oggi, la maggior parte degli impianti sportivi a disposizione dei cittadini è costituita da impianti di proprietà pubblica (T.a.r. Lazio - Roma, sez. II-ter, sent. n. 2538 del 22 marzo 2011).

Entrambe le nozioni, servizi di interesse generale e servizi pubblici locali, comunitaria e interna, fanno riferimento ad un servizio che:

- è reso mediante un'attività economica (in forma di impresa pubblica o privata), intesa in senso ampio, come «qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato»;
- fornisce prestazioni considerate necessarie (dirette, cioè, a realizzare anche "fini sociali") nei confronti di una indifferenziata generalità di cittadini, a prescindere dalle loro particolari condizioni.

Le due nozioni, inoltre, assolvono l'identica funzione di identificare i servizi la cui gestione deve avvenire di regola, al fine di tutelare la concorrenza, mediante affidamento a terzi secondo procedure competitive ad evidenza pubblica. Ne scaturisce un quadro nel quale ai servizi di interesse generale (con rilevanza economica o meno) corrispondono i servizi pubblici locali.
Il quadro sopra delineato è stato recentemente novellato dal D.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38, il quale all'articolo 6 ha previsto che gli affidamenti della gestione degli impianti sportivi, che l'ente locale non intenda gestire direttamente, siano "disposti nel rispetto delle disposizioni del codice dei contratti pubblici […], e della normativa euro-unitaria vigente". Con l'art. 12, comma 1, lett. c), è stato quindi abrogato l'art. 90, comma 25, della legge n. 289/2002.
La recente giurisprudenza ha, quindi, stabilito che gli enti devono attenersi ai tre modelli di gestione indiretta degli impianti sportivi, ovvero "per l'affidamento degli impianti sportivi aventi rilevanza economica, si segue il già detto modello della concessione di servizi, ai sensi […]del Codice dei contratti pubblici; per l'affidamento degli impianti non aventi rilevanza economica si segue il modello della concessione strumentale di bene pubblico ovvero della relativa gestione, sottratta

all'applicazione del Codice dei contratti pubblici, […] a meno che l'ente locale non preferisca fare ricorso all'appalto di servizi ai sensi […] dello stesso Codice (cfr. Cons. Stato, V, n. 858/2021, che richiama la delibera ANAC 14 dicembre 2016, n. 1300)" (Cons. Stato, sez. V, n. 5915/2021).

3) La qualificazione della rilevanza economica degli impianti sportivi

La giurisprudenza amministrativa (T.a.r. Lazio - Roma, sez. II-ter, sent. n. 2538 del 22 marzo 2011) ha più volte rilevato che 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, rientrino 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.
La sintesi deriva peraltro da un percorso complesso avviato dal Consiglio di Stato, sez. V, con la sentenza n. 5097 del 27 agosto 2009, con la quale ha sancito che le caratteristiche di una struttura, la sua localizzazione in un'area polifunzionale, nonché la correlazione della stessa con spazi per attività complementari ad elevato valore aggiunto la rendono in grado di produrre utili e, quindi, la configurano come oggetto di potenziale confronto tra operatori economici. La qualificazione del servizio non dipende, infatti, dalle valutazioni dell'ente locale proprietario sulla configurazione della gestione con finalità eminentemente sociali (per consentire l'accesso alla pratica sportiva di soggetti appartenenti a fasce reddituali modeste) e sul conseguente bilancio in disavanzo, poiché ciò corrisponde ad una scelta gestionale che può essere successivamente modificata in modo che l'esercizio dell'impianto sia fonte di profitto.
Ai fini della qualificazione di un servizio pubblico locale sotto il profilo della rilevanza economica, quindi, non rileva la valutazione fornita dall'amministrazione, ma occorre verificare in concreto se l'attività da espletare presenti o meno il connotato della "redditività", anche solo in via potenziale. La presunzione di redditività nulla o scarsa degli impianti sportivi è stata pertanto scardinata dalla sentenza n. 5097/2009, che nel definire linee di principio in materia nella sua motivazione non ha ammesso più valutazioni "a priori", ma ha richiesto analisi specifiche delle potenzialità redditive di ciascuna struttura. In tale prospettiva gli enti locali, per poter definire la scelta gestionale secondo i modelli delineati dalla normativa settoriale, devono operare una verifica accurata, rilevando:

- la tipologia dell'impianto sportivo e le sue caratteristiche funzionali (ad es. se si tratta di struttura omologata per attività federali);
- la presenza di strutture complementari per l'accoglienza del pubblico (es. tribune con accesso controllabile), tali da lasciar ipotizzare l'organizzazione di manifestazioni rilevanti, con ingresso a pagamento;
- l'esistenza di strutture (es. bar, locali relax, ecc.) o la localizzazione dell'impianto in un contesto polifunzionale, tali da favorire la fruizione di altri servizi a valore aggiunto.

Tali elementi consentono di impostare una analisi nella quale devono essere evidenziati i dati di costo reale e di utilizzo condizionato (ad es. mancate entrate per numero di giorni in cui l'impianto è messo a disposizione dell'amministrazione concedente per attività istituzionali), posti a raffronto con le entrate potenziali derivanti dalla gestione dell'impianto (tariffe utenti, ricavi da affitto dell'impianto per manifestazioni sportive, ecc.) e da attività complementari (ricavi da gestione strutture complementari, sponsorizzazioni, servizio bar, ecc.). Qualora il confronto dei dati economici configuri la redditività potenziale dell'impianto (misurata anche sul periodo di gestione ipotizzato), la qualificazione come servizio a rilevanza economica risulta evidente.

Lo stesso Consiglio di Stato, sezione V, con la sentenza n. 5379 del 27 settembre 2011 ha successivamente ribadito come il principale criterio dirimente per qualificare il servizio pubblico (locale) da affidare in gestione sia individuato nella capacità degli impianti sportivi di produrre utili.

Peraltro, tale pronunzia si pone nel solco dell'evoluzione del quadro interpretativo sistemico inerente la qualificazione di un servizio pubblico secondo il parametro della rilevanza economica, per il quale si è affermato, sia in ambito comunitario che nazionale, il c.d. principio relativistico, per il quale la configurazione non dipende dalla sola capacità di produrre utili del modulo gestionale, ma dai vari elementi di sviluppo nel contesto.

Tale dato è stato evidenziato come elemento di riferimento dal Consiglio di Stato, Sez. V, con la sentenza n. 6529 del 10 settembre 2010, nella quale è stato rilevato (in aderenza alla linea elaborata dalla giurisprudenza comunitaria) come ai fini della distinzione tra servizi pubblici locali di rilevanza economica e servizi pubblici locali privi di tale rilevanza, non si può fare ricorso all'astratto criterio sostanzialistico del carattere remunerativo, o meno, della loro erogazione tramite attività d'impresa svolta nel mercato, la quale garantisca la remunerazione efficace del capitale, ossia la capacità di produrre utili. Secondo il Consiglio di Stato, infatti, qualsiasi attività, anche quella istituzionalmente esercitata da enti pubblici e comunemente considerata priva di rilevanza economica (come i servizi, per lo più connotati da significativo rilievo socio-assistenziale, gestiti in funzione di mera copertura delle spese sostenute, anziché del perseguimento di profitto d'impresa) può essere svolta in forma imprenditoriale, purché vi sia un soggetto (in questi casi, un'istituzione pubblica) disposto a ricorrere agli operatori di mercato, ossia alle imprese, per procurarsi le relative prestazioni.

Per la qualificazione di un servizio pubblico in termini di rilevanza economica o meno non si può quindi fare riferimento semplicemente alla correlazione tra modello organizzativo e produzione di flussi economici remunerativi. Pertanto, proprio a fronte della inidoneità di criteri distintivi di natura astratta e sostanzialistica a consentire l'esatta qualificazione della natura delle due macro-categorie di servizi pubblici, il Consiglio di Stato ha evidenziato come occorra far ricorso ad 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 regolamentare del servizio.

Via Umberto I, tel. 096681005 int. 9 – fax 096681729 – codice fiscale: 00264540808
Email: affarigenerali@comunevarapodio.it; pec: segreteria@pec.comunevarapodio.it
AREA AFFARI GENERALI- AMMINISTRATIVA

4) L'impatto del Codice degli appalti e delle indicazioni ANAC

I paragrafi precedenti hanno permesso di delineare un quadro ricognitivo rispetto al quale i punti fermi risultano essere:

a) l'indiscutibile qualificazione come servizio pubblico locale della gestione dell'impiantistica sportiva degli Enti locali;
b) la presenza, nella normativa nazionale, di un *favor* rispetto alle società/associazioni sportive, ulteriormente declinato e descritto con il c.d. "Decreto dignità", relativamente all'affidamento della gestione dell'impiantistica sportiva senza che tuttavia tale favor specifichi la possibilità di affidamento diretto;
c) la necessaria analisi in merito alla redditività potenziale dell'impianto alla luce dei costi di gestione e dei ricavi potenzialmente conseguibili dalla gestione dello stesso.

A questo quadro, dopo l'entrata in vigore del Codice dei Contratti pubblici, D.lgs. 50/2016, si aggiunge la necessaria conciliazione dello stesso con le normative nazionali e comunitarie sopravvenute. In questo l'ANAC a fine 2016 è intervenuta sul tema con un parere molto netto sull'argomento, emanato tramite la Delibera 1300 del 14 dicembre 2016. In tale parere l'ANAC si esprime ritenendo superate dalla nuova normativa le disposizioni della L. 289/2002 di "favor" per le società sportive.
In particolare, l'ANAC, nel suo parere evidenzia come: *"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, rientrino 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) [...]*
Dunque, ove la gestione di impianti sportivi possa essere qualificata in termini di "concessione di servizi" secondo le indicazioni fornite dall'art. 3 del Codice, la stessa dovrà essere aggiudicata nel rispetto delle parti I e II del Codice stesso (per quanto compatibili). Nel caso in cui gli impianti siano privi di rilevanza economica (nel senso in precedenza indicato), come chiarito dal comma 3 dell'art. 164, l'affidamento non può avvenire in applicazione delle disposizioni dettate per le concessioni dalla Parte III del Codice. Conseguentemente occorre chiarire se in tali casi debba trovare applicazione la disciplina in tema di appalti di servizi o se, invece, debba essere esclusa l'applicazione del Codice, come ipotizzato dall'istante sulla base del tenore letterale del citato 2 art. 164, comma 3.

A tal fine occorre sottolineare che, secondo il "vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV)" (Reg. (CE) n. 2195/2002, come mod. dal Reg. (CE) n. 213/2008), il codice CPV *"92610000-0"* è riferito ai *"Servizi di gestione di impianti sportivi"*. Detto CPV è attualmente ricompreso nell'Allegato IX (Servizi di cui agli articoli 140, 143 e 144) del d.lgs. 50/2016, nella categoria "servizi amministrativi, sociali, in materia di istruzione, assistenza sanitaria e cultura". Si tratta, pertanto, di un appalto di servizi poiché oggetto dell'affidamento è la gestione dell'impianto sportivo, quale servizio reso per conto dell'amministrazione ed in assenza di rischio operativo (secondo le definizioni contenute nell'art. 3 del Codice). Discende da quanto sopra, che la gestione degli impianti sportivi privi di rilevanza economica, sottratta alla disciplina delle concessioni di servizi, deve essere ricondotta nella categoria degli *"appalti di servizi"*, da aggiudicare secondo le specifiche previsioni dettate dal Codice per gli appalti di servizi sociali di cui al Titolo VI, sez. IV. Resta ferma, inoltre, la disciplina di cui all'art. 36 per gli affidamenti di importo inferiore alle soglie di cui all'art. 35. Si ritiene pertanto, 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."

Si è ritenuto opportuno riportare quanto contenuto nel parere dell'ANAC in maniera testuale per evidenziare come, al di là delle valutazioni dell'Autorità sull'abrogazione implicita o meno di norme, allo stato attuale il quadro normativo spinga verso una rilevanza fondamentale del principio di rilevanza economica degli impianti sportivi nella verifica sullo strumento giuridico da utilizzarsi e nel verificare la possibilità/necessità di sviluppare una concessione di servizi per la gestione.
Sul punto l'ANAC è chiara, in particolare, nell'associare il tema della redditività al tema del rischio operativo. In altre parole, la redditività della gestione deve essere connessa ad un trasferimento del rischio per poter configurare una concessione di servizi; in tal senso l'Autorità aggiunge pertanto un altro tassello fondamentale al quadro definitorio della rilevanza economica dell'impianto su cui verificare lo strumento giuridico di affidamento, il quale ovviamente deve trovare piena conformità nel regime normativo vigente.

5) Valutazioni specifiche in merito all'impianto sportivo comunale sito in via Dante Alighieri composto dai campi di calcetto, tennis e padel.

Alla luce del quadro giuridico esposto nel paragrafo precedente risulta evidente che la valutazione in merito alla rilevanza economica dell'impianto sportivo comunale di Varapodio deve mirare a:

- verificare, alla luce del quadro degli obiettivi di politica pubblica dell'Ente, i profili di costo e ricavo potenziali dell'impianto nel suo stato di fatto e alla luce delle potenzialità di sfruttamento presenti, ma anche del profilo di utenza servibile rispetto al quadro impiantistico attuale e futuro dell'Ente;
- verificare la sussistenza delle condizioni di rischio operativo citate nella Delibera 1300/2016 dell'ANAC che rendano effettivamente qualificabile l'operazione di affidamento a terzi come

"concessione di servizi", con specifico riferimento alle condizioni di rischio di fluttuazione della domanda e "di mercato"

Le analisi citate devono in particolare prendere poi a riferimento la definizione di rilevanza economica presente nel quadro normativo in essere.

E' necessario, in particolare, interrogarsi non tanto sulla presenza o meno di un contributo pubblico volto a calmierare eventuali profili tariffari, ma porsi il seguente interrogativo: ove si lasciasse il mercato libero di svilupparsi e di definire i livelli di tariffe e servizi, l'impianto sarebbe redditivo o invece non avrebbe mercato? Tale valutazione tiene conto del fatto che la domanda di sport è elastica al prezzo, pertanto, vi saranno impianti per i quali vi sarebbe un c.d. "fallimento del mercato", cioè non si riuscirebbe a trovare un equilibrio fra offerta e domanda tale da garantire il mantenimento di un determinato livello di qualità, mentre per altri impianti, il mercato riuscirebbe a trovare un punto di equilibrio che renderebbe sostenibile la gestione.

In altre parole, nel primo caso l'equilibrio tra domanda e offerta è dipendente dal contributo comunale, mentre nel secondo caso il contributo comunale è solo funzionale a far abbassare il livello di prezzo a cui viene individuato tale equilibrio. In ultima analisi, la domanda da porsi è la seguente: per questa tipologia di impianto, a prescindere dalla contribuzione e dalle tariffe pubbliche, vi sarebbe un mercato? Esisterebbero attori imprenditoriali (e non "sociali" e senza fini di lucro come le società sportive) che svilupperebbero la propria attività (e la propria remunerazione) con l'affidamento di tale impianto?

Posti questi elementi, si ritiene necessario partire in primo luogo dall'attuale assetto di gestione dell'impianto sportivo comunale di Varapodio.

Il quadro di utilizzo permette di simulare una valutazione economica dei costi gestionali dell'impianto, alla quale segue la valutazione della sostenibilità dei ricavi necessari alla loro copertura.

La stima dei costi operativi risulta essere la seguente:

a) per la custodia e pulizia dei campi sportivi (calcetto, tennis, padel), della tribuna spettatori campo di calcetto, del parco giochi, del campo bocce e manutenzione del verde dell'area circostante di circa 1500 mq, in cui è presente anche una palestra all'aperto, si stima un costo pari a circa ***€ 13.260,00*** per 6h di apertura e chiusura giornaliera, per 7 giorni settimanali e per 12 mesi di utilizzo (la stima del costo si basa sull'impiego di n° 1 custode al quale dovrà essere corrisposta una retribuzione a norma di legge compresa di oneri assistenziali e previdenziali, e tredicesima mensilità);
b) costi per la manutenzione ordinaria su base annuale del manto in erba sintetica e dell'intera impiantistica pari a circa ***€ 2.000,00*** (comprensiva di controllo e rimozione della sporcizia presente, spazzolatura del terreno di giuoco, controllo delle zone di massimo scolo delle acque piovane, eventuale ricarico con materiali d'intaso, etc…);
c) costi del personale per pulizia spogliatoi e servizi igienici pari a circa ***€ 1.440,00***, prevedendo circa 2h a settimana da suddividere in due giorni settimanali e per 12 mesi di utilizzo
d) costi per acquisto prodotti di pulizia per spogliatoi e servizi igienici pari a circa ***€ 560,00***

e) costi per utenza elettrica per un importo complessivo annuo pari ad ***€ 1.800,00*** (l'importo è stato calcolato considerando l'importo sostenuto nell'anno 2023 aggiungendo i maggiori costi sostenuti derivanti dall'utilizzo del nuovo campo di padel e degli spogliatoi, prevedendo una spesa di circa € 150,00 mensili)

f) costo forfettario per utenza di acqua, per un importo complessivo annuo pari ad ***€ 600,00,*** stimando un consumo pari a 415 metri cubi per 12 mesi

g) costo tari relativo solo alla struttura prefabbricata adibita a spogliatoi e servizi igienici di 75mq e alla tribuna spettatori campo di calcetto di 55 mq, pari ad ***€ 143,87*** annui

Per costruire il conto economico di un potenziale gestore bisogna tuttavia aggiungere a tali costi alcune ulteriori voci:

h) canone di gestione annuo da corrispondere all'Ente ***€ 6.000,00***;
i) costi per assicurazioni specifiche (polizza infortuni, responsabilità civile etc…) sull'impianto da attivare a copertura dei rischi di gestione per circa ***€ 2.000,00*** annui;
j) cauzione e/o fideiussione pari al 5% dell'importo contrattuale pari ad ***€ 300,00***;
k) costo per acquisto racchette da padel, palloni da calcio e palline da padel e da tennis che si stima in ***€ 650,00***

Alla luce di tali stime e valutazioni basate sui dati raccolti si giunge ad un prospetto di conto economico dei costi relativo ad un "anno base" come di seguito riportato:

DESCRIZIONE COSTO	**IMPORTO ANNUO €**
Custodia e pulizia dei campi sportivi (calcetto, tennis padel) della tribuna spettatori campo di calcetto, del parco giochi, del campo bocce e manutenzione del verde area adiacente	13.260,00
Manutenzione ordinaria su base annuale del manto in erba sintetica e dell'intera impiantistica	2.000,00
Costi del personale per pulizia spogliatoi e servizi igienici + costi prodotti di pulizia	2.000,00
Costi per utenza elettrica	1.800,00
Costi per utenza acqua	600,00
Costi Tari	143,87
Canone di gestione annuo	6.000,00
Costi per assicurazioni specifiche	2.000,00
Cauzione/fideiussione	300,00
Costo per acquisto racchette da padel, palloni da calcio e palline da padel e da tennis	650,00
TOTALE COSTI	**€ 28.753,87**

Ovviamente a seguito di tale simulazione occorre porsi la domanda relativa alla sostenibilità "di mercato" di un ricavo annuo di circa superiore al totale dei costi di gestione sopra stimati. Per rispondere al quesito occorre passare alla verifica del quadro tariffario adottato per l'utilizzo dell'impianto per giungere all'analisi dei potenziali ricavi.

La stima dei ricavi potenziali risulta essere la seguente:

a) ***€ 2.880,00*** annui per incassi derivanti dalle partite di calcetto, questo calcolo deriva considerando lo svolgimento di 2 partite a settimana adulti e 2 partite a settimana minori, applicando le tariffe attualmente in vigore pari ad € 20,00 a partita per adulti ed € 10,00 a partita per minori e facendo riferimento alla media delle partite giocate nell'ultima annualità dove nei mesi invernali l'accesso delle utenze è ridotto a causa delle intemperie, mentre nei mesi da Aprile a Luglio solitamente si registra un aumento dell'utilizzo del campo da parte degli utenti.
b) ***€ 864,00*** annui per incassi derivanti dalle partite da tennis, questo calcolo deriva considerando lo svolgimento di 3 partite a settimana, applicando le tariffe attualmente in vigore pari ad € 6,00 a partita.
c) ***€ 4.320,00*** annui per incassi derivanti dalle partite da padel, questo calcolo deriva considerando lo svolgimento di 3 partite a settimana, applicando una tariffa pari ad € 30,00 desumibile dalle tariffe applicate nei paesi vicini e tenendo in considerazione che si tratta di un campo non coperto.
d) ***€ 3.000,00*** incassi desumibili per organizzazione eventi (tornei, raduni, ecc.)
e) ***€ 500,00*** incassi derivanti da eventuali sponsor

Alla luce di tali stime e valutazioni basate sui dati raccolti si giunge ad un prospetto di conto economico dei ricavi relativo ad un "anno base" come di seguito riportato:

DESCRIZIONE RICAVI	**IMPORTO ANNUO €**
Incassi partite di calcetto	2.880,00
Incassi partite da tennis	864,00
Incassi partite da padel	4.320,00
Incassi per organizzazione eventi	3.000,00
Incassi per sponsor	500,00
TOTALE RICAVI	**€ 11.564,00**

Ipotizzando, su base annua, un utilizzo così come sopra descritto dell'impianto sportivo si genera un ricavo per l'utilizzo dei tre campi da giuoco molto al di sotto di un potenziale livello di redditività.
Anche a volere assumere un aumento del 10% dei ricavi appena stimati emergerebbe un introito pari

ad € 12.720,40, non sufficiente a coprire neanche i costi di gestione.

6) Conclusioni

Premettendo necessariamente che una verifica effettiva di mercato è possibile solo con una effettiva sollecitazione del mercato stesso, alla luce del quadro normativo in essere e delle valutazioni sui dati gestionali ed economici stimati, si ritiene che rebus sic stantibus, non sussista una rilevanza economica dell'impianto sportivo comunale di Varapodio sito in via Dante Alighieri e composto dai campi di calcetto, tennis e padel, a motivo di una struttura di costi che, da una analisi di mercato sono non sostenibili dai ricavi potenziali derivanti dall'affitto o sfruttamento economico dell'impianto stesso. In tal senso è possibile ritenere che non vi siano effettivamente potenziali ricavi/introiti di mercato tali da garantire la piena copertura dei costi di gestione, oltre ad un margine di utile ragionevole per il gestore medesimo, condizione necessaria per la definizione di rilevanza economica dell'impianto.

Varapodio, lì 31/05/2024

Il Responsabile del Settore Amministrativo
Dott.ssa Immacolata Pellegrino