

**RELAZIONE EX ART. 34, COMMA 20, D.L. N. 179/2012, CONVERTITO DALLA
L. 221/2012, PER L’AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI GESTIONE
DEGLI IMPIANTI SPORTIVI COMUNALI**

1	PREMESSA	3
2	IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	4
2.1	LA CARATTERIZZAZIONE PARTICOLARE DEL SERVIZIO DI GESTIONE IMPIANTI SPORTIVI COMUNALI IN LOMBARDIA	5
3	LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE	7
3.1	LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO	7
3.2	OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE	8
4	MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA	10
4.1	LE MOTIVAZIONI POSTE ALLA BASE DEL RICORSO ALL’AFFIDAMENTO <i>IN HOUSE</i>	10
4.2	ULTERIORI RAGIONI DEL RICORSO AL MODELLO <i>IN HOUSE</i>	14
5	TIPOLOGIA DEGLI IMPIANTI AFFIDATI IN GESTIONE	15
6	LA VALUTAZIONE DI CONVENIENZA ECONOMICA	16
6.1	AFFIDAMENTO DI IMPIANTO SPORTIVO: QUALIFICAZIONE E REDDITIVITÀ	
7	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	22

1 PREMESSA

La presente relazione è finalizzata ad evidenziare le ragioni ed il rispetto della sussistenza dei requisiti previsti dalla disciplina comunitaria in relazione all'affidamento "in house" a favore della società partecipata HSERVIZI S.p.a. per la gestione: IMPIANTI SPORTIVI DI VIA DON RUGGERI.

In particolare, si rende necessario:

- analizzare il quadro normativo di riferimento;
- considerare la tipologia di servizio che si vuole assegnare in gestione e relative caratteristiche;
- individuare, alla luce delle indicazioni di cui ai punti precedenti, se si tratta di un servizio pubblico locale con rilevanza economica;
- specificare gli obblighi di servizio pubblico universale cui dovrà attenersi l'affidatario;
- esplicitare la convenienza economica della scelta dell'affidamento in house in alternativa al ricorso al mercato concorrenziale.

Quanto sopra, ai sensi dell'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012 convertito in Legge n. 221/2012 che testualmente recita: *"Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste"*

1.1 INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio di gestione impianti sportivi comunali e strutture accessorie
Ente affidante	Comune di Madone
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società in house
Durata dell'affidamento	4 anni- dal 01/07/2022 al 30/06/2026
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	<i>Nuovo affidamento</i>
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	<i>Singolo comune MADONE</i>

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Geom. Vanalli Pierguido
Ente di riferimento	Comune di Madone (Bg)
Area/servizio	Responsabile settore III
Telefono	035 991174
E-mail	pierguido.vanalli@comune.madone.bg.it
Data di redazione	Giugno 2022

2 IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

La presente relazione è redatta nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 192, comma 2 del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i., emanato in attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE, a loro volta frutto delle elaborazioni della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (già Corte di Giustizia delle Comunità Europee) in materia di affidamenti diretti *in house*.

A partire dalla sentenza *Teckal* (Corte di Giustizia, sez. V, 18 novembre 1999, in C-107/98), l'ordinamento comunitario ha evidenziato come non sia necessario ricorrere alle procedure ad evidenza pubblica per la scelta del contraente cui affidare la gestione di un servizio pubblico in presenza dei seguenti presupposti, ovvero sia allorquando: a) l'amministrazione aggiudicatrice eserciti sul soggetto aggiudicatario un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi; b) il soggetto aggiudicatario realizzi la maggior parte della propria attività in favore dell'ente pubblico di appartenenza.

Con il passare del tempo, a tale due requisiti, si è affiancato quello relativo alla presenza di un capitale interamente pubblico all'interno del soggetto affidatario (Corte di Giustizia, sez. I, 11 gennaio 2005, in C-26/03, *Stadt Halle*).

Nel corso del tempo, i giudici comunitari hanno specificato i contorni del concetto di controllo "analogo", giungendo a precisare che, ai fini della legittimità di un affidamento diretto, l'organo di amministrazione del soggetto affidatario non deve avere rilevanti poteri, che, viceversa, devono essere direttamente attribuiti all'amministrazione affidante (Corte di Giustizia, sez. I, 13 ottobre 2005, in C-458/03, *Parking Brixen*) e, ancora, che il controllo esercitato da quest'ultima sul soggetto affidatario deve prevedere strumenti di tipo pubblicistico maggiormente penetranti rispetto ai poteri già riconosciuti dal diritto societario, così da assicurare, in capo alla amministrazione affidante, il potere di influire sulle decisioni assunte dal soggetto affidatario (Corte di Giustizia, sez. I, 11 maggio 2006, in C-340/04, *Carbotermo*) ovvero, in altri termini, di esercitare penetranti poteri di controllo e di ingerenza gestionale, a fronte di una corrispondente limitazione delle prerogative normalmente attribuite agli organi societari (Corte di Giustizia, sez. III, 10 settembre 2009, in C-573/07, *Sea*).

Di recente, si è ulteriormente precisato che, nel caso di società a capitale interamente pubblico partecipate da una pluralità di enti locali, il controllo da parte di queste ultime sulla società deve essere esercitato "congiuntamente", deliberando anche a maggioranza (Corte di Giustizia, sez. III, 13 novembre 2008, in C-324/07, *Coditel Brabant*) e che quando più soggetti di natura pubblica istituiscono in comune una società incaricata di adempiere compiti di servizio pubblico ad esse spettanti ovvero quando un soggetto di natura pubblica aderisce ad una compagine siffatta, "la condizione relativa all'esercizio congiunto di un controllo "analogo" è soddisfatta qualora ciascuna

delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli organi direttivi dell'entità suddetta" (Corte di Giustizia, sez. III, 29 novembre 2012, in C-182/11 e 183/11, *Econord*).

L'istituto dell'affidamento "in house" è stato formalmente recepito – per quanto riguarda le concessioni – dall'articolo 17 della direttiva 2014/23/UE ed è stato trasposto, nell'ordinamento, interno, all'interno dell'art. 5 del D.Lgs. 18 aprile 2016 e s.m.i. (di seguito, anche il "Codice dei contratti pubblici"), ai sensi del quale *"una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientrano nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

- a) *l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi: il comma 2 ha, poi, cura di precisare che ci si trova in presenza di un controllo analogo allorché l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica affidataria "in house" "un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici, che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore" (c.d. "controllo analogo indiretto");*
- b) *oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata è effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi; ai sensi dei successivi commi 7 e 8, per determinare tale percentuale "si prende in considerazione il fatturato totale medio o un'adeguata misura alternativa basata sull'attività, quale i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione" (cfr. comma 7). "Se a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile" (cfr. comma 8);*
- c) *nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati, le quali non comportano controllo o potere di veto, previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, e che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata".*

L'art. 192 del Codice dei contratti pubblici, dopo aver previsto – al comma 1 – l'istituzione presso l'ANAC dell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società "in house", ha posto, in capo alle Stazioni appaltanti, l'obbligo di effettuare *"ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrente [...] preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività, della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche"* (cfr. comma 2).

2.1 LA RAPPRESENTAZIONE PARTICOLARE DEL SERVIZIO DI GESTIONE IMPIANTI SPORTIVI COMUNALI. Preliminarmente rileva che la gestione di un impianto sportivo, nel caso di

specie la gestione di campi di calcio, pallavolo, nonché palazzetto sport e le infrastrutture connesse e spazi pertinenziali, deve qualificarsi quale servizio pubblico locale a domanda individuale.

Ciò è rilevabile dall'art. 1 del Decreto del Ministero dell'Interno 31 dicembre 1983 (pubblicato sulla G.U. 17/01/1983, n. 55), sia dalle caratteristiche proprie della gestione, rivolta alla comunità indistinta dei cittadini e soggetto ad obblighi di servizio universale, ex art. 90, comma 24 della Legge n. 289/2002 che testualmente recita: *"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"*.

Alla gestione degli impianti sportivi, quale servizio pubblico locale, si applica la disciplina di cui all'art. 34, commi 20 e ss. del D.L. n. 179/2012 convertito con modificazioni dalla Legge n. 221/2012, pertanto, si rende necessario indagare se lo stesso servizio abbia o meno rilevanza economica.

Il quadro normativo comunitario richiede che le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica salvaguardino la concorrenza tra operatori economici differenti.

Ciò posto, la pertinente disciplina regionale (*art. 1 della L.R. Lombardia n. 27/2006*) differenzia la disciplina degli impianti sportivi privi di rilevanza economica dagli impianti sportivi con rilevanza economica. Infatti, a norma della Legge Regionale n. 27/2006, *"si intende per:*

a) impianti senza rilevanza economica quelli che per caratteristiche, dimensioni e ubicazione sono improduttivi di utili o produttivi di introiti esigui, insufficienti a coprire i costi di gestione;

b) impianti aventi rilevanza economica quelli che sono atti a produrre utili."

Alla luce della giurisprudenza comunitaria e nazionale più recente la distinzione contenuta nella legge regionale non appare soddisfacente, dovendosi ritenere avente rilevanza economica non solo i servizi (e pertanto la gestione degli impianti) *"atti a produrre utili"*, ma tutti quelli per i quali esiste un mercato concorrenziale, anche solo potenziale, e la cui gestione sia in grado di garantire la copertura dei costi mediante i ricavi (cfr. *ex plurimis*, Corte di giustizia UE, Sentenza 18 giugno 1998, causa C-35/96; Corte Costituzionale, Sentenza 3 novembre 2010, n. 325).

In presenza delle caratteristiche suindicate si deve ritenere che il servizio sia da qualificarsi, secondo l'ordinamento comunitario, come servizio di interesse economico generale (SIEG), servizio coincidente nell'ordinamento nazionale con la categoria dei servizi pubblici a rilevanza economica.

La determinazione se il servizio di cui trattasi abbia o meno rilevanza economica è fondamentale per stabilire la tipologia di procedura da porre in essere per l'affidamento stesso.

In particolare, la rilevanza economica del servizio impone un confronto comparativo tra i soggetti cui, per previsione legislativa, deve essere affidato in via prioritaria il bene ex art. 2, comma 1, della Legge Regionale n. 27/2006 (*società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate e federazioni sportive nazionali, anche in forma associata*) e l'affidamento previa definizione di un piano valoriale per la promozione dello sport, di un programma di gestione economica del bene, della valutazione delle garanzie professionali ed economiche dell'operatore e dell'offerta economicamente più conveniente.

La qualificazione del servizio quale privo di rilevanza economica, di contro, consente di dare ingresso senza dubbi di legittimità comunitaria alla previsione di cui alla Legge Regionale n. 27/2006 ed in particolare alle previsioni contenute nell'art. 5, commi 2 e 3, a norma dei quali:

"2. Gli enti locali possono procedere all'affidamento diretto dell'incarico di gestione di impianti sportivi senza rilevanza economica ad associazioni, fondazioni, aziende speciali, anche consortili, e

società a capitale interamente pubblico, da loro costituite.

3. Per gli impianti sportivi senza rilevanza economica, le cui caratteristiche e dimensioni consentono lo svolgimento di attività esclusivamente amatoriali e ricreative e richiedono una gestione facile e con costi esigui, è ammesso l'affidamento diretto dell'incarico di gestione agli utilizzatori degli impianti stessi."

3 LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E GLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

3.1 LE CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

La gestione degli impianti sportivi deve essere svolta secondo finalità sociali e sportive, con propria organizzazione del personale e dei mezzi necessari.

Al di là della ripartizione tra oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria, gli obblighi di servizio pubblico gravanti sul gestore vengono individuati come segue:

- a) promozione e diffusione delle attività sportive dilettantistiche, socialmente aggreganti ed inclusive, che valorizzino la persona, migliorino la qualità della vita e la salute dell'individuo e, di conseguenza, della collettività;
- b) Fruibilità in forma indifferenziata dei servizi erogati da parte dell'utenza che ne faccia richiesta e che si trovi in condizioni psico-fisiche idonee;
- c) Piena accessibilità ai servizi da parte di fasce sempre più ampie di popolazione;
- d) Salvaguardia dello svolgimento di attività sportiva giovanile e agonistica;
- e) Garanzia di orari minimi di apertura della struttura e ampio calendario annuale;
- f) Garanzia dell'erogazione dei servizi di base, esplicitati nel contratto di servizio.

L'offerta di attività ricreative e sportive alla cittadinanza (*vedi anche manifestazione ed eventi*) è da considerarsi come la risposta ad un'esigenza sociale che richiede di prevedere e corrispondere un'adeguata organizzazione e dotazione dei servizi capaci, non solo di assecondare e soddisfare, ma anche di sviluppare la domanda di sport a tutti i livelli.

In tale ottica è importante considerare non solo l'impianto in sé per sé e la sua corretta utilizzazione, ma anche il migliore impiego delle risorse esistenti in un dato ambito territoriale: umane e strumentali.

Tale finalità impone la necessità di prendere in considerazione, insieme all'impianto ed ai suoi addetti, gli utenti che praticano l'attività, l'ambiente territoriale in cui è inserito l'impianto, le scuole di ogni ordine e grado, gli enti territoriali che sono chiamati a sostenere servizi, e tutte le realtà associative presenti sul territorio, in particolare quelle dilettantistiche.

La corretta gestione dovrà, di conseguenza, sempre tenere conto dei seguenti fattori:

- bacino di utenza e, quindi domanda, alla quale l'impianto deve rispondere in termini di quantità e qualità;

- collocazione dell'impianto all'interno del sistema sportivo locale e sua concreta accessibilità

spaziale, temporale e sociale;

- adeguatezza del servizio offerto dall'impianto rispetto alla domanda;
- continuità del servizio che, proprio in quanto servizio pubblico ed universale, per nessuna ragione può essere sospeso o abbandonato, se non per cause di forza maggiore.

Da tali elementi discendono anche le scelte tariffarie dell'Ente che debbono fondarsi su valutazioni di ordine gestionale/economico del servizio, ma che determinano anche l'accessibilità all'impianto e conseguentemente, la fruizione più o meno ampia del servizio.

Le tariffe contribuiscono quindi a definire un'equa distribuzione della partecipazione dell'utente ai costi e, quindi, anche per un'efficace opera promozionale, è opportuno che tariffe e corrispettivi di fruizione del servizio siano stabiliti in modo diversificato e flessibile, così come possono essere previste riduzione per particolari tipi di attività che necessitano di una mirata opera di incentivazione e supplementi per particolari utilizzi (a titolo esemplificativo: notturno, incassi su proventi da pubblico, pubblicitari).

In tali ambiti operativi gli strumenti che l'affidamento *in house* mette a disposizione consentono:

- l'accesso ai dati della gestione, reali e tempestivi, anche al fine dell'ottimizzare le risorse impiegate per il servizio;
- il controllo diretto di tutte le fasi esecutive del servizio, della sua programmazione alla rendicontazione, anche con riguardo alla gestione del patrimonio;
- una più diretta valutazione dei costi effettivi anche in relazione ad un livello qualitativo del servizio predeterminato;
- la capacità di incidere sulle scelte gestionali per ottimizzare le potenzialità del servizio in termini di ricavi propri;
- la possibilità di indirizzare l'attività programmatica della società mediante gli strumenti previsti dallo statuto;
- la modifica in tempo reale delle modalità di esecuzione del servizio a fronte di emergenze e/o mutate esigenze.

Le suddette attività apparirebbero con evidenza non proponibili laddove si facesse ricorso a procedure ad evidenza pubblica, che vincolerebbero le parti ad un contratto difficilmente modificabile, quantomeno senza ulteriori aggravii per l'Amministrazione.

3.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

La gestione degli impianti sportivi, è soggetta ad obblighi di servizio pubblico universale previsti dalla legislazione di settore e ad obblighi previsti dalle condizioni con le quali l'Amministrazione Comunale ha stabilito di disciplinare l'uso degli immobili. In particolare, ai sensi del più volte citato art. 90, comma 24, della legge n. 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"*.

L'utilizzo dei campi da parte delle associazioni del Comune di Madone e dei cittadini residenti (*singoli o associati, che non agiscano in nome e per conto di associazioni sportive dilettantistiche*) dovrà avvenire alle condizioni contenute nell'apposito capitolato che sarà adottato in sede della procedura

di affidamento.

Inoltre dovrà essere consentito l'uso gratuito dei campi e delle attrezzature accessorie e pertinenziali, a semplice richiesta dell'Amministrazione:

- a) da parte dell'Amministrazione comunale stessa;
- b) da parte delle scuole di Madone.

Non da meno è opportuno considerare che nel "Libro Verde sui servizi di interesse generale", presentato il 21/05/2003 dalla Commissione europea, si afferma che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, così da rendere impossibile la fissazione a priori di un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura "non economica".

La Commissione Europea nel Libro verde sui servizi di interesse generale (COM 2003-270) ha inoltre individuato una serie di obblighi di pubblico servizio, tra i quali rientrano gli aspetti di seguito individuati:

1. universalità;
2. continuità;
3. qualità;
4. accessibilità;
5. tutela degli utenti e dei consumatori.

Rispetto al servizio in oggetto, l'affidamento ad HServizi SpA, secondo la modalità *in house*, si ritiene pienamente rispondente a tutte le condizioni di "servizi pubblico locale" in precedenza individuate, così come di seguito precisato:

-Universalità: il servizio è garantito per tutti gli utenti e su tutto il territorio indipendentemente dalla loro posizione geografica (*centro abitato e nuclei rurali distaccati*) e ai medesimi standard qualitativi. Stante la sua valenza sociale, inoltre, l'affidamento avverrà per la totalità delle utenze riferibili alle tipologie di servizi affidati, così da garantire il pieno rispetto del principio di universalità.

-Continuità: non è prevista alcuna interruzione di servizio al momento dell'entrata in vigore del contratto; disponibilità immediata di tutti i mezzi tecnici-operativi e organizzativi per assicurare la gestione del servizio a partire dal 01/07/2022; continuità del servizio durante tutto l'anno, continuità e regolarità dei servizi di avvalendosi di una struttura organizzativa di HServizi SpA che consente di monitorare lo svolgimento regolare delle azioni programmate.

-Qualità: un serio standard nello svolgimento dei servizi con assicurazione di modalità di realizzazione dei servizi più adeguate alle esigenze del Comune. HServizi SpA, persegue l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, adottando le soluzioni organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.

-Economicità: livello di servizio realizzato senza integrare la previsione economica complessiva rinveniente dai corrispettivi contrattuali afferenti al nuovo affidamento. L'Amministrazione comunale parteciperà alla gestione del servizio attraverso il principio della compensazione, così come ammesso dall'art. 87, par. 1, TCE (*attuale art. 107, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea — TFUE*). La tariffa fissa oraria che le società sportive presenti sul territorio di Madone dovranno riconoscere al gestore all'inizio di ogni stagione sportiva sarà fissata dalla Giunta comunale su proposta del gestore.

Il valore differenziale (Quota residua di partecipazione del Comune) sarà-- determinato in base al bilancio economico della gestione che dovrà essere rendicontato entro il 15 luglio.

-Monitoraggio e controllo: gli uffici preposti dell'Ente Comune di Madone effettuano un controllo diretto sullo svolgimento del servizio, verificano il rispetto degli obblighi contrattuali e normativi, così come, si rivendica come sia prassi consolidata, l'attività di richiesta di informazioni, di confronto sull'andamento del servizio, di controllo dei risultati e dell'operato, di incontri volti a monitorare la qualità del servizio erogato, nonché la soluzione di eventuali problematiche che possano sorgere dalla gestione del servizio.

-Trasparenza e informazione completa: sottoscrizione di un contratto di servizio dove sono specificati tutti i servizi in modo puntuale e chiaro; diritto all'informazione su tutte le attività e le procedure in uso, sia a livello qualitativo che quantitativo ed in particolare a quelle di carattere economico; libero accesso agli atti aziendali, nel rispetto della normativa vigente. Per gli aspetti relazionali con i cittadini, garantisce l'identificabilità del personale e dei relativi responsabili dei vari settori.

-Sostenibilità ambientale e riduzione degli impatti: la società si impegna a promuovere una gestione ecologicamente razionale, che risulti adeguata, tra gli altri aspetti, a gestire gli appalti verdi, le emissioni di gas a effetto serra, l'efficienza energetica, l'eliminazione dei rifiuti e il trattamento delle acque e dei suoli.

4 MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

4.1 LE MOTIVAZIONI POSTE ALLA BASE DEL RICORSO ALL'AFFIDAMENTO IN HOUSE

Preliminarmente va evidenziato come l'attuale andamento del mercato non consenta la gestione degli impianti sportivi comunali tramite il ricorso ad operatori economici, mediante procedura ad evidenza pubblica.

La difficoltà nel reperire soggetti privati interessati a gestire impianti simili a quelli in oggetto è documentata anche da bandi pubblici indetti da Comuni che sono andati deserti.

Non a caso la società HServizi Spa negli ultimi anni ha ottenuto in gestione da diversi comuni dell'Isola bergamasca l'affidamento della gestione di impianti sportivi comunali e tutte le relative delibere sono state effettuate attraverso l'affidamento in house del servizio, esistendo palesemente i requisiti normativi sopra indicati.

Anche la casistica del Comune di Madone non si sottrae a questa evidenza e pertanto l'assenza di operatori privati interessati alla gestione poco remunerativa degli impianti sportivi comunali sta alla base della convenienza economica della decisione dell'affidamento diretto alla propria società partecipata

Non da ultimo si segnala che la gestione di numerosi impianti sportivi da parte di HServizi Spa, tutti concentrati nell'Isola bergamasca, ha generato un notevole know how che genera efficienza operativa degli addetti, oltre a considerevoli economie di scala a livello economico che portano benefici anche al Comune

In sintesi, paiono assolutamente presenti tutti i requisiti interni ed esterni che possano giustificare un affidamento diretto da parte del Comune alla società Hservizi Spa .

L'insufficiente appetibilità della gestione di impianti sportivi e la scarsa ricettività del mercato a farsene carico è un dato di fatto. Questo assunto non ha bisogno di particolari dimostrazioni

risultando noto anche da un approccio empirico. Fatte salve condizioni particolari (*località turistiche, ubicazioni cittadine con forte concentrazione di utenza, combinazioni o contiguità con impianti wellness, estesi ambiti territoriali sforniti di impianti adeguati o una combinazione di altri fattori non facilmente rinvenibili nel caso di specie*), è noto, infatti, che gli stessi, non incontrano un particolare favore nel mercato imprenditoriale. Sono tutt'altro che rari i casi in cui l'ente locale non riesce a reperire un gestore dell'impianto nemmeno con procedure ad evidenza pubblica; ciò si verifica anche se l'impianto è già disponibile e non necessita di investimenti per la sua corretta gestione.

Per tali motivi la fattibilità dell'intervento non può prescindere da un contributo pubblico, senza il quale non potrebbe essere garantito un equilibrio economico finanziario. Tale contributo è circoscritto agli aspetti di seguito evidenziati:

- 1) il valore differenziale (quota residua di partecipazione del Comune) riconosciuto alle società sportive presenti sul territorio di Madone comunque consuntivato in base al bilancio economico della gestione che dovrà essere rendicontato entro il 15 luglio;
- 2) interventi di manutenzione straordinaria (a titolo esemplificativo, interventi per la sostituzione e riparazione di parti rilevanti e strutturali degli impianti tecnologici, degli edifici e delle strutture, o migliorativi degli impianti, così come oneri relativi ad eventuali adeguamenti rispetto alle vigenti disposizioni normative in materia di sicurezza degli impianti e strutture esistenti).

Appurata l'impossibilità di fare ricorso al mercato, la modalità di gestione del servizio in oggetto più rispondente alle esigenze del territorio e all'interesse pubblico, risulta dunque l'affidamento *in house* alla società Hservizi S.p.a., sussistendo, per altro, i requisiti previsti dalla normativa nazionale ed euro-unitaria di riferimento in tema di affidamento diretto.

Ciò alla luce delle considerazioni che seguono.

I requisiti richiesti dalla normativa di riferimento (cfr. artt. 5 e 192 del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. e artt. 4 e 16 del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i., recante "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*") affinché si possa validamente ricorrere all'istituto dell'affidamento *in house* sono i seguenti:

- a) l'Ente affidante deve esercitare sulla persona giuridica affidataria un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore;
- c) nella persona giuridica controllata non deve essere presente alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione che non comportino controllo o potere di veto e che non esercitino un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Tali requisiti risultano presenti nella struttura societaria della società Hservizi S.p.A.:

1. la compagine societaria è rappresentata – per la totalità – da soci pubblici appartenenti al territorio dell'Isola Bergamasca e della Val San Martino, tra cui il Comune di Madone;
2. nell'anno 2007 è stata costituita la *holding* Unica Servizi S.p.A., la quale controlla, a sua volta, la società Hservizi S.p.A. Entrambe le società sono a totale partecipazione pubblica;
3. in base all'art. 4 dello Statuto della società *holding* Unica Servizi S.p.A., l'attività sociale è resa

assicurando il dato per cui oltre l'ottanta per cento del fatturato delle controllate è effettuato nello svolgimento di compiti ad esse affidati dagli enti pubblici soci. Inoltre, dall'art. 3, comma 8 dello Statuto della società Hservizi S.p.A. si ricava che *"oltre l'80% del fatturato della società è effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dagli enti pubblici soci"*. Risulta, così, soddisfatto l'ulteriore requisito relativo alla prestazione a favore degli enti soci di una quota superiore all'80% della complessiva attività sociale;

4. si ritiene che la società Unica Servizi S.p.A., quale socio della società Hservizi S.p.A., ossia della società affidataria diretta del servizio in questione, sia in grado di esercitare, a sua volta, un controllo "analogo" nei termini suddetti nei confronti di quest'ultima società. Ai sensi degli artt. 25 bis e 25-ter dello statuto di Hservizi S.p.A., i soci affidanti esercitano congiuntamente i più ampi poteri di direzione, coordinamento e supervisione sugli organi e sugli organismi societari, in particolare attraverso il Comitato unitario di indirizzo e controllo politico-amministrativo-gestionale di cui al menzionato art. 25-bis. Grazie a tale comitato, infatti, gli enti soci affidanti *"esercitano congiuntamente sulla società un controllo "analogo" a quello esercitato sui propri uffici, esercitando un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni più significative della società"*. A tale comitato, composto da un rappresentante per ogni ente socioaffidante, sono attribuiti poteri di controllo *"su tutti gli aspetti di organizzazione e funzionamento dei servizi oggetto di affidamento"*. Il sistema di controllo così delineato risulta conforme a quanto statuito nelle sentenze della Corte di Giustizia UE, sez. III, 29 novembre 2012, in C-182/11 e 183/11, *Econord* e 10 settembre 2009, in C-573/07, *Sea*;
5. la società Hservizi S.p.A., nella sua veste di società a totale partecipazione pubblica (100%), si configura quale società conforme alle previsioni di cui all'art. 5 del D.Lgs. 50/2016 e s.m.i. sia per quanto riguarda le attività gestionali svolte, sia per i modelli di "governance" che presenta, sia per le relazioni organizzative e funzionali che caratterizzano il suo statuto sociale.

Si ritiene, pertanto, che sussistano ampiamente le ragioni richieste dalla normativa attualmente in vigore per procedere con l'affidamento del servizio sopra descritto, ricorrendo al modello dell'*"in house providing"*, modello che – come noto – **consente all'ente affidante di effettuare sui servizi un controllo più incisivo e penetrante rispetto a quello che potrebbe svolgere nei confronti di un operatore privato.**

La scelta di procedere all'affidamento *in house* è stata attentamente valutata dal Comune e dipende, principalmente, oltre che dall'appurata impossibilità di ricorrere al libero mercato per le motivazioni già evidenziate, anche da strategia, punti di forza ed opportunità individuati dall'ente per la gestione del servizio e della conseguente struttura organizzativa di cui intende dotarsi.

Innanzitutto, alla luce della prolungata chiusura degli impianti a seguito dell'emergenza sanitaria derivata dal COVID-19, è emersa un'esigenza di tipo organizzativo cui il sistema di affidamento *in house* risponde, configurandosi come rapporto inter-organico, in condizioni di dipendenza con la programmazione comunale e non già quale rapporto contrattuale intersoggettivo.

Dal punto di vista della *governance*, infatti, la società a totale partecipazione pubblica garantisce semplicità ed immediatezza delle regole decisionali rispetto al complesso meccanismo di sola programmazione e controllo da parte del soggetto pubblico sull'affidatario individuato con gara con indubbia difficoltà di verifica sulle attività svolte totalmente da parte di terzi.

L'esperienza maturata negli anni di gestione dei servizi pubblici da parte di Hservizi SPA permette di poter affermare come questo tipo di affidamento sia in grado di raggiungere il mantenimento di equilibri economici ottimizzando le sinergie di settore.

La scelta di affidamento secondo il modello dell'*in house* risulta quindi sorretta dalle seguenti

considerazioni:

a) punti di forza:

- gestione dettata non solo da logiche di profitto, ma da una “vision” che ponga come obiettivo dell’agire l’efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi, piuttosto che di crescita del fatturato e il margine di utile;
- maggiore elasticità di adeguamento al cambiamento delle esigenze di esecuzione del servizio rispetto alle previsioni contrattuali, con conseguente maggiore capacità nell’affrontare le problematiche derivanti dalla programmazione ed esecuzione del servizio;
- maggiori garanzie di salvaguardia occupazionale del personale che potrà beneficiare di trattamenti contrattuali pienamente rispondenti alle norme e garantiti delle tutele previste, anche per quelle attività con carattere di stagionalità;
- maggior trasparenza gestionale derivante dall’obbligo del “controllo analogo”, da intendersi quale rapporto quasi equivalente ad una relazione di vera e propria subordinazione gerarchica e quale controllo dell’attività operativa, non solo attraverso l’esercizio del normale potere di indirizzo, ma anche con l’esame preventivo dei principali atti di gestione;
- sinergia con le molteplici funzioni dell’ente, non direttamente connesse all’esecuzione del servizio, con conseguente vantaggio e snellimento delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi;
- riduzione della possibilità di contenzioso tra l’Amministrazione e l’esecutore del servizio;
- possibilità di calare sulla realtà di Madone un progetto (inteso come obiettivo da raggiungere e strumentazione occorrente per tale finalità) maggiormente rispondente all’interesse pubblico rispetto a quello proveniente da un soggetto esterno, in quanto non condizionato da dinamiche “aziendali” eterodeterminate che influenzano le scelte di gestione;
- più diretta valutazione dei costi effettivi; contabilizzazione degli ammortamenti degli investimenti; possibile riduzione delle spese generali e prevedibilità di un risultato economico complessivo migliore per la mancanza di utili di impresa.

Ai sopra esposti punti di forza di un affidamento in *house* vanno aggiunte le opportunità che tale modello fornisce, in particolare per i diversi soggetti di seguito presi in considerazione:

- per i cittadini: la possibilità di identificare il servizio nel soggetto gestore riconoscendolo come “ente pubblica” che genera valore e lavora per la collettività di Madone e nella possibilità di un’attività di confronto maggiore sulla qualità del servizio;
- per il soggetto gestore: disporre di un’organizzazione polifunzionale in grado di erogare un servizio di qualità, grazie anche alla possibilità di avvalersi dell’esperienza maturata dal personale assorbito nonché di programmare mirati interventi formativi;
- per il management ed il personale: nella crescita professionale e nello stimolo derivante dalla partecipazione ad un progetto di efficientamento di un servizio strategico per la collettività;
- per il Comune: nel controllo della corretta esecuzione del servizio e con l’adozione dei correttivi necessari anche attraverso l’applicazione di valutazioni negative sul management rispetto alla gestione o alla concessione all’esterno.

La società Hservizi S.p.A. risulta essere in possesso di una serie di caratteristiche che si adattano

agevolmente ai punti di forza e opportunità sopra delineati e consentono un'adeguata gestione del servizio, quali:

- a) capacità di fornire servizi nel rispetto dei principi di economicità efficienza ed efficacia, a prezzi concorrenziali e, comunque, competitivi;
- b) gestione in equilibrio economico, nell'ambito di una situazione economico-patrimoniale solida che consente l'autosufficienza gestionale;
- c) dotazione organica adeguata alla gestione del servizio;
- d) prestazioni di elevato livello qualitativo nel rispetto degli obblighi generali del servizio;
- e) congruità delle forme e dei livelli di controllo interno (a cura degli organi societari) e di controllo esterno (a cura del Comune di Madone);
- f) esperienza pluriennale nella gestione degli impianti sportivi.

Alla luce delle considerazioni svolte, HServizi si è rivelato il soggetto in possesso delle caratteristiche più confacenti alla gestione degli impianti sportivi comunali tenuto conto dell'attuale situazione degli stessi, del peculiare momento storico nonché degli obiettivi a breve, medio e lungo termine del Comune.

4.2 ULTERIORI RAGIONI DEL RICORSO AL MODELLO IN HOUSE

Il Comune di Madone è proprietario di impianti sportivi che assumono notevole valenza per le numerose società sportive che fanno capo alla Polisportiva Madone che utilizzano questi spazi per gli allenamenti e per le iniziative extra sportive di carattere sociale e ricreativo che negli ultimi anni vi hanno avuto luogo.

Si specifica che per gestione di impianti sportivi siano da intendere tutte quelle attività e mezzi necessari per una corretta utilizzazione di tutti gli spazi attrezzati per lo sport, con lo scopo di consentire agli utenti lo svolgimento della pratica sportiva nelle migliori condizioni.

Alla luce di quanto esposto deve ritenersi che la differenza tra proventi e costi di gestione, renda la gestione degli impianti sportivi comunali priva di rilevanza economica in quanto si può ragionevolmente presumere che non esista un mercato concorrenziale, anche solo potenziale, in grado di garantire, tramite una struttura organizzata in modo imprenditoriale, la copertura dei costi mediante i ricavi. Ciò anche in ragione dell'impossibilità di quantificare preventivamente l'incidenza dell'utilizzo degli impianti sportivi da parte dell'Amministrazione comunale e delle scuole.

Da ciò deriva la possibilità e l'opportunità di individuare un soggetto a completa partecipazione pubblica, che sia disponibile e abbia adeguata esperienza e capacità tecnico organizzativa per gestire il servizio mediante affidamento diretto, in grado di rispondere alle necessità dell'Amministrazione Comunale.

Occorre in particolare evidenziare che la società Hservizi S.p.A già gestisce direttamente altri centri sportivi comunali

L'affidamento avverrà per un periodo adeguato ad evitare la formazione di un vincolo negoziale che sottragga il servizio pubblico al mercato per un periodo eccessivamente lungo senza che l'Amministrazione comunale verifichi la permanenza delle condizioni di assenza di un mercato concorrenziale.

5 TIPOLOGIA DEGLI IMPIANTI AFFIDATI IN GESTIONE

Gli impianti sportivi cui si fa riferimento ai fini dell'affidamento in questione sono quelli di seguito indicati.

Impianti Sportivi Via Don Ruggeri, MADONE, con specifico riferimento alle seguenti strutture:

1	Campo in Sabbia
2	Campo in Erba
3	Palazzetto
4	Edifici complementari e di pertinenza agli impianti sportivi di cui sopra
5	Impianti sportivi situati in via Don Ruggeri, costituiti da immobili, strutture, accessorie e campi da gioco per il calcio, il tamburello, tennis, calcetto, nonché da un palazzetto dello sport con campo da gioco al coperto, spogliatoi e locali accessori, un locale bar ed aree esterne di servizio, a verde e di parcheggio.

L'affidamento *in house* ad HServizi SpA è finalizzato a promuovere lo sviluppo dell'attività sportiva in generale in particolare sotto il profilo sportivo-sociale e l'attività didattico-formativa dell'utenza quale soddisfacimento dell'interesse pubblico alla diffusione e promozione dello sport in tutte le sue forme.

La gestione comprende il coordinamento di ogni attività nonché la connessa conduzione degli impianti. Tutte le attività dovranno essere svolte dalla società *in house* con propria organizzazione, nel rispetto delle normative vigenti inerenti la gestione e conduzione degli impianti sportivi e nel rispetto delle disposizioni dettate dall'Amministrazione comunale.

Dovrà essere garantito l'accesso e la fruizione degli impianti sportivi a tutti i cittadini, senza alcuna discriminazione, sviluppando la cultura allo sport sia dal punto di vista ricreativo e di benessere psico-fisico sia da quello sportivo agonistico.

La gestione del servizio sarà affidata alla capacità organizzativa ed imprenditoriale della Società che dovrà svilupparle perseguendo l'equilibrio economico finanziario delle attività.

Per quanto sopra il Comune disporrà le condizioni minime per lo svolgimento dei servizi principali precisandoli all'interno del contratto di servizio con la Società HServizi.

Con la gestione *in house*, per mezzo della suddetta società partecipata, oltre ad essere confermati i presupposti che hanno assicurato la sostenibilità della gestione e che vede privilegiate tutte le attività continuative nella loro articolazione più ampia e che costituiscono la struttura portante del servizio, sarà attuata una razionalizzazione della gestione volta ad ottenere un miglioramento dell'offerta.

La società avrà infatti il compito di ricercare e consolidare accordi di collaborazione con associazioni e società sportive locali di emanazione federale (FIN), oltre che altri enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI, rappresentativi dell'utenza sportiva allo scopo di catalizzare e valorizzare le competenze, le esperienze e la storia sportiva presenti sul territorio allo scopo di sollecitare e mantenere adeguati livelli di opzione nei confronti dell'attività sportiva da parte dei giovani, con un accento particolare sullo sviluppo dell'attività agonistica e dello svolgimento delle relative manifestazioni all'interno degli impianti comunali.

L'accertata disponibilità dei soggetti dell'associazionismo sportivo locale a dare il proprio sostegno e contributo alla gestione costituisce poi un ulteriore valore aggiunto rispetto alla scelta della gestione *in house* in quanto diretta in via principale a valorizzare quanto già presente sul territorio oltre che a ricercare nuovi sbocchi.

6 LA VALUTAZIONE DI CONVENIENZA ECONOMICA

6.1 AFFIDAMENTO DI IMPIANTO SPORTIVO: QUALIFICAZIONE E REDDITIVITÀ

Il servizio di interesse generale è "non economico" ai sensi e per gli effetti dell'art. 164 del Codice dei contratti pubblici quando non può essere fonte di remunerazione perché il mercato non è in grado o non è interessato a fornire le prestazioni che ne sono oggetto.

Per gli impianti sportivi si è chiarito in giurisprudenza che la redditività "deve essere apprezzata caso per caso, con riferimento alla soluzione organizzativa prescelta dall'ente locale per soddisfare gli interessi della collettività, alle specifiche modalità della gestione, ai relativi costi ed oneri di manutenzione, alla struttura tariffaria (libera od imposta) per l'utenza, alla disciplina delle quote sociali, alla praticabilità di attività accessorie etc." (così Cons. Stato, V, n. 858/21 citata).

Giova precisare che il d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38, emanato in attuazione della legge delega 8 agosto 2019, n. 86 (*contenente, tra l'altro, principi e criteri direttivi in materia di esercizio di impianti sportivi*) ha previsto all'art. 6 che gli affidamenti della gestione degli impianti sportivi, che l'ente pubblico territoriale non intenda gestire direttamente, "sono disposti nel rispetto delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e della normativa euro-unitaria vigente". Con l'art. 12, comma 1, lett. c), è stato quindi abrogato l'art. 90 (Disposizioni per l'attività sportiva dilettantistica), comma 25, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

La suddetta disciplina di recente introduzione è, tuttavia, inapplicabile nel caso di specie, attese la sopravvenienza, nonché la modifica apportata dal d.l. 22 marzo 2021, n. 41, convertito con modificazioni dalla legge 21 maggio 2021, n. 69, che ha disposto (con l'art. 12-*bis*, comma 1) la proroga al 31 dicembre 2023 dell'entrata in vigore del predetto d.lgs. n. 38 del 2021.

Con la conseguenza che, nelle more, per l'affidamento degli impianti sportivi aventi rilevanza economica, si segue il già detto modello della concessione di servizi, ai sensi dell'art. 164, comma 2, e dell'art. 3, comma 1, lett. vv), 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, in coerenza con la previsione dell'art. 164, comma 3, a meno che l'ente locale non preferisca fare ricorso all'appalto di servizi ai sensi degli artt. 140 e ss. dello stesso Codice (cfr. Cons. Stato, V, n. 858/2021, che richiama la delibera ANAC 14 dicembre 2016, n. 1300).

La fattispecie del presente affidamento rientra nella previsione degli artt. 4 e 192 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Prima di entrare nel merito della valutazione di convenienza economica dell'offerta presentata da Hservizi S.p.A., occorre rammentare, ai sensi della richiamata normativa, che la gestione di un impianto sportivo si qualifica in termini di servizio pubblico e servizio universale a domanda individuale.

Tale dato è ricavabile dal disposto di cui all'art. 90, comma 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e s.m.i., ai sensi del quale "*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”, con conseguente applicazione della disciplina contenuta nell’art. 34, commi 20 e ss. del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, nella Legge 17 dicembre 2012, n. 221.

Poiché, l’art. 1 della L.R. Lombardia 14 dicembre 2006, n. 27, recante *“Disciplina delle modalità di affidamento della gestione di impianti sportivi di proprietà di enti pubblici territoriali”* distingue – al comma 2 – tra *“impianti senza rilevanza economica”*, per tali intendendosi quelli che per caratteristiche, dimensioni e ubicazione sono improduttivi di utili o produttivi di introiti esigui, insufficienti a coprire i costi di gestione e *“impianti aventi rilevanza economica”* ovvero atti a produrre utili, occorre verificare se l’impianto in questione abbia o meno rilevanza economica, considerando, altresì, che – sulla base della più recente giurisprudenza – devono considerarsi come aventi rilevanza economica non solo i servizi *“atti a produrre utili”*, ma tutti quelli per i quali esiste un mercato concorrenziale, anche solo potenziale, e la cui gestione sia in grado di garantire la copertura dei costi mediante i ricavi (cfr., ex plurimis, Corte di Giustizia, sez. V, 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione delle Comunità Europee c. Italia; Corte Cost., 17 novembre 2010, n. 325).

Ciò in quanto:

- a) ai sensi dell’art. 3, comma 1, della L.R. n. 27/2006 e s.m.i. *“gli enti pubblici territoriali stabiliscono le modalità di affidamento della gestione degli impianti sportivi nel rispetto dei seguenti criteri:*
- a. *differenziazione della procedura di selezione a seconda che si tratti di impianto avente rilevanza economica o di impianto senza rilevanza economica;*
 - b. *rispetto dei principi di trasparenza, correttezza ed imparzialità, nonché adeguata pubblicizzazione;*
 - c. *individuazione della proposta più vantaggiosa, valutabile in base ad elementi variabili secondo la tipologia dell’impianto, quali:*
 - 1) *l’esperienza maturata nella gestione di impianti sportivi corrispondenti a quelli oggetto dell’affidamento;*
 - 2) *il radicamento sul territorio nel bacino di utenza dell’impianto;*
 - 3) *il corrispettivo dovuto all’affidatario o il canone di concessione dovuto dal concessionario all’ente proprietario dell’impianto;*
 - 4) *le tariffe o i prezzi d’accesso, a carico degli utenti o il ribasso su quelli eventualmente predeterminati dall’ente pubblico, proprietario dell’impianto;*
 - 5) *la qualificazione professionale degli istruttori e allenatori da utilizzare nell’ambito della gestione;*
 - 6) *il numero dei tesserati o iscritti al soggetto proponente, interessati alle attività sportive praticabili nell’impianto oggetto della gestione;*
 - 7) *la qualità della proposta gestionale in funzione del pieno utilizzo dell’impianto e della migliore fruizione da parte di giovani, diversamente abili ed anziani;*
 - 8) *le modalità organizzative di conduzione e funzionamento dell’impianto, nonché dei servizi di custodia, pulizia e manutenzione dello stesso;*
 - 9) *la qualità e le modalità organizzative di eventuali servizi complementari;*

10) *le eventuali migliorie finalizzate all'efficienza ed alla funzionalità dell'impianto;*

11) *modalità di gestione integrata tra diversi soggetti";*

b) ai sensi del successivo art. 5, comma 2 *"gli enti locali possono procedere all'affidamento diretto dell'incarico di gestione di impianti sportivi senza rilevanza economica ad associazioni, fondazioni, aziende speciali, anche consortili, e società a capitale interamente pubblico, da loro costituite".*

Nel caso specifico, tuttavia, come già evidenziato non appare sussistere un mercato concorrenziale, anche solo potenziale, in grado di garantire, tramite una struttura organizzata in modo imprenditoriale, la copertura dei costi mediante i ricavi in quanto vi sono tariffe calmierate e decise dall'amministrazione comunale con il fine di garantire la promozione sportiva e l'aggregazione sociale alla popolazione.

Ciò anche in considerazione della difficoltà di valutare, in anticipo, l'incidenza dell'utilizzo degli impianti sportivi da parte dell'Amministrazione Comunale e delle scuole, soprattutto in questo periodo storico emergenziale che non consente di avere dati di riferimento attendibili.

Per quel che attiene alla congruità economica, disciplinata dal comma 2 dell'art. 192 D.Lgs. 50/2016, e il mancato ricorso all'esternalizzazione al mercato, va considerato che il servizio pubblico di gestione dei campi sportivi con annesse strutture complementari, richiede all'affidatario un insieme di funzioni ed attività complesse corrispondenti ad un'organizzazione di risorse umane e strumentali articolate e per nulla standardizzate. Risulta quindi evidente che il valore della prestazione ai fini della valutazione della congruità economica rispetto a quanto potenzialmente offerto dal mercato in regime di concorrenza non si esaurisce in una semplice comparazione di prezzi delle forniture e/o dei servizi ma richiede di tener conto delle molteplici peculiarità dell'affidamento di cui trattasi.

Hservizi ha fornito una proposta tecnico-economica che, partendo dall'analisi della gestione pregressa, consente di effettuare una compiuta valutazione della congruità economico-finanziaria della gestione *in house*, fornendo una attendibile comparazione tra costi e ricavi della gestione *in house* a confronto con le risultanze dei componenti attivi e passivi rendicontati dall'attuale Concessionario, come da prospetti di seguito riportato.

COSTI PREVISTI

	ANNO 1	ANNO 2	ANNO 3	ANNO 4
Costo gestione amministrativa	€ 4.301,00	€ 4.430,03	€ 4.562,93	€ 4.699,82
Ammortamento investimenti	0,00	0	0	0
Costo Custode per manutenzione verde e piccole pulizie	€ 3.600,00	€ 3.708,00	€ 3.819,24	€ 3.933,82
Pulizie spogliatoi e materiale pulizie	€ 10.300,00	€ 10.609,00	€ 10.927,27	€ 11.255,09
Manutenzione ordinaria , coordinameno e reperibilità	€ 15.089,00	€ 15.541,67	€ 16.007,92	€ 16.488,16
Pubblicità	€ 300,00	€ 309,00	€ 318,27	€ 327,82
Telefonia Sim	€ 304,00	€ 313,12	€ 322,51	€ 332,19
Gas	€ 26.000,00	€ 26.780,00	€ 27.583,40	€ 28.410,90
EE	€ 15.247,00	€ 15.704,41	€ 16.175,54	€ 16.660,81
Acqua	€ 4.078,00	€ 4.200,34	€ 4.326,35	€ 4.456,14
TOTALE COSTI	79.219,00 €	81.595,57 €	84.043,44 €	86.564,74 €

RICAVI PREVISTI

	Anno1	ANNO 2	ANNO 3	ANNO 4
affitto bar	3.000,00 €	3.090,00 €	3.182,70 €	3.278,18 €
Fatture utenze bar	4.445,00 €	4.578,35 €	4.715,70 €	4.857,17 €
ricavi attività sportive	23.065,00 €	24.944,80 €	26.977,80 €	29.176,49 €
TOTALE RICAVI GESTIONE	30.510,00 €	32.613,15 €	34.876,20 €	37.311,84 €
CONTRIBUTO COMUNE	48.709,00 €	48.982,42 €	49.167,24 €	49.252,90 €
TOTALE RICAVI GESTIONE	79.219,00 €	81.595,57 €	84.043,44 €	86.564,74 €

Riqualificazione centro sportivo di Madone		
	Descrizione intervento	Preventivo
1	Interventi idraulici Palazzetto dello Sport e Spogliatoi Calcio	1.787,50 €
	Palazzetto dello Sport	
2	Efficientamento energetico fari esterni ingresso palazzetto	2.297,50 €
3	Sostituzione n.2 vetri, messa in sicurezza wasistas e riparazione motore	1.700,00 €
4	Sostituzione porte da calcetto, adeguamento segnaletica, verifica serraggio tabelloni basket e collaudo, piccola manutenzione	8.687,50 €
	Totale intervento Palazzetto	
	Centro sportivo via Don Ruggeri	
1	Acquisto n.2 turbocar per irrigazione campo da calcio in erba	6.125,00 €
2	sistemazione rete confine campo da calcio in sabbia	1.500,00 €
3	Efficientamento energetico illuminazione esterna spogliatoi campo da calcio	1.037,50 €
4	Verifica Statica pali illuminazione campo da calcio a 11	6.250,00 €
5	Riqualificazione energetica campo da calcio a 11	35.875,00 €
6	Efficientamento energetico campi tennis e calcetto	11.042,50 €
	Totale manutenzioni straordinarie	76.302,50 €

I prezzi della manodopera e dei materiali sono stati calcolati in base ai prezzi del mese di maggio 2022, eventuali aumenti saranno comunicati al momento dell'esecuzione dei lavori.

Per quanto riguarda i costi, di seguito riportiamo il dettaglio relativo alle varie voci di spesa

attività	Descrizione	costi
costi amministrativi	Fatturazione, gestione contratto, costi amministrativi e assicurativi	4301
costo custode	Apertura/chiusura , tagli erba campo da calcio e piccoli interventi di manutenzione verde	3600
manutenz. Ordinaria	Reperibilità h24 per emergenze	1800
	Coordinamento, sicurezza impianti e certificati, rapporti con le società sportive, contratto di manutenzione antincendio	4500
	Manutenzione straordinaria campo in erba naturale (concimazioni, semine, diserbi)	3400
	Piccoli interventi di manutenzione ordinaria, pulizie aree esterne, sfalcio erba, taglio arbusti, verifica impianti sportivi, n.3 passaggi settimanali da parte dei nostri operai	5389
Pulizie centro sportivo	35/h settimanali presso il centro sportivo e 4 ore presso la palestra scolastica , comprensivo di materiale	10300
	Totale costi	33290

Le tabelle mostrano una sintesi dei ricavi e dei costi gestionali totali non riferibili a specifiche attività ma al complesso della struttura nel suo insieme (costi gestionali e societari, manutenzione ordinaria, consumi energetici ed altre spese).

In relazione ai costi va precisato che i costi di funzionamento, quali assicurazioni, prodotti trattamento acqua, spese materiali di consumo, manutenzioni ordinarie, non appaiono comprimibili rappresentando nella sostanza costi fissi della gestione indipendenti dalla natura giuridica del soggetto gestore.

I ricavi principali riguardano i proventi derivanti dalle tariffe d'accesso e dagli eventuali corrispettivi di natura commerciale.

La previsione gestionale proposta da HServizi su base annua, come si evince dal piano economico

finanziario, è stata elaborata, in via prudenziale, tenendo conto del peculiare periodo storico di prolungata emergenza sanitaria che ha inciso in maniera preponderante sulla possibilità di svolgimento delle attività sportive e ludico-motorie che costituiscono l'oggetto del servizio dato in concessione, comprensiva di un contributo comunale, erogato proprio in virtù della grave crisi del settore portata dall'emergenza sanitaria risulta in pareggio.

Di seguito si riportano anche le voci di ricavo riguardanti le attività sportive e gli affitti del centro sportivo nell'anno 2021/2022:

Sport	Ricavi in euro
Ritmica	6.649
Basket/Pallavolo	2.000
Calcetto	7.037
Affitto Spazi	850
Calcio	6.543
Tamburello	199
totale	23.278

Gli importi sono IVA esclusa, l'IVA applicata è al 22%.

Di seguito le tabelle di occupazione spazi da cui si sono desunti i ricavi.

PALAZZETTO DELLO SPORT

PALAZZETTO DELLO SPORT							
	Lunedì	Martedì	Mercoledì	Giovedì	Venerdì	Sabato	Domenica
13:00-13:30							
14:00-14:30							
14:30-15:00							
15:00-15:30							
15:30-16:00							
16:00-16:30							
16:30-17:00							
17:00-17:30	bbs basket					10:11:00 e 15 18	
17:30-18:00							
18:00-18:30							
18:30-19:00							
19:00-19:30							
19:30-20:00		bbs basket	ritmica	ritmica	ritmica		
20:00-20:30							
20:30-21:00		PRIVATI CALCETTO			PRIVAI CALCETTO		
21:00-21:30	femminile	PRIVATI CALCETTO	femminile		PRIVATI CALCETTO		
21:30-22:00							
22:00-22:30							
22:30 -23:00				basket bbs			

CAMPO DA CALCIO IN ERBA

CAMPO DA CALCIO							
	Lunedì	Martedì	Mercoledì	Giovedì	Venerdì	Sabato	Domenica
9.00-9.30							
9.30-10.00							
10.00-10.30							ponte
10.30-11.00							
11.00-11.30							
11.30-12.00							
12.00-12.30							ponte
12.30-13.00							
13.00-13.00							
13.30-14.00							
14.00-14.30							madone/acca demia
14.30-15.00							
15.00-15.30							
15.30-16.00							
16.00-16.30							madone/acca demia
16.30-17.00							
17.00-17.30							
17.30-18.00							
18.00-18.30							madone/acca demia
18.30-19.00							

PALESTRINA DELLA SCUOLA

	Lunedì	Martedì	Mercoledì	Giovedì	Venerdì	Sabato	Domenica
9.00-9.30	<h1>SCUOLA</h1>						
9.30-10.00							
10.00-10.30							
10.30-11.00							
11.00-11.30							
11.30-12.00							
12.00-12.30							
12.30-13.00							
13.00-13.00							
13.30-14.00							
14.00-14.30							
14.30-15.00							
15.00-15.30							
15.30-16.00							
16.00-16.30							
16.30-17.00		pallanuoto	baske	basket	pallanuoto		
17.00-17.30							
17.30-18.00							
18.00-18.30	karate			karate			
18.30-19.00							
19.00-19.30							
19.30-20.00							
20.00-20.30							
20.30-21.00							
21.00-21.30			Ginn Dolce				
21.30-22.00							
22.00-22.30							
22.30-23.00							

sopporta e dove sono invece possibili azioni di contenimento più o meno marcate:

- economie di scala: in primo luogo H SERVIZI, essendo dotata di una sua propria struttura tecnico/amministrativo consolidata e formata, è in condizione di ottimizzare funzioni ed attività strumentali alla gestione contabile, di consulenza, nella gestione del personale, sicurezza, logistica ed anche di direzione tecnica, che possono rivelarsi fonti di significati risparmi;
- regime IVA: in tema di economicità merita una riflessione l'effetto del regime IVA che per l'attuale gestore costituiva un costo non detraibile, mentre per H SERVIZI risulta essere integralmente detraibile dall'iva sugli incassi e su tutti i ricavi imponibili (sponsorizzazioni, vendite, ecc...); l'iva nella gestione H SERVIZI risulta quindi una partita contabile che non rileva come posta passiva della gestione e quindi sull'equilibrio economico complessivo;
- aspettativa di profitto: un elemento non secondario a favore della scelta di gestione *in house* del servizio è inoltre rappresentato dalla mancanza di aspettativa economica di profitto, rispetto ai potenziali altri soggetti privati compresi quelli senza fine di lucro;

Inoltre, H SERVIZI S.p.A. conta di beneficiare delle agevolazioni fiscali e contributive derivanti dall'affidamento dell'attività sportiva e dello sport non professionistico a società sportiva dilettantistica avente la medesima compagine societaria, ovvero avvalendosi di associazioni sportive dilettantistiche già costituite. Nelle more dell'individuazione della più confacente modalità di collaborazione, H SERVIZI si avvarrà dell'attuale gestore degli impianti sportivi comunali di Madone, Polisportiva Madone, anche per beneficiare delle competenze professionali in ambito sportivo acquisite dalla suddetta nel corso di quarant'anni di attività.

Resta inteso che:

- gli eventuali utili di bilancio dovranno essere reinvestiti in interventi di miglioramento strutturale degli impianti sportivi comunali o utilizzati per iniziative sportive concordate con l'Amministrazione Comunale;
- il PEF dovrà essere rivisto alla scadenza dell'affidamento dei 12 mesi – periodo di tempo necessario per la ripresa a pieno regime delle attività sportive post-pandemia – sulla base dei dati di bilancio a consuntivo per verificare la necessità di un riequilibrio economico-finanziario della gestione con una differente contribuzione economica da parte del Comune.

L'opportunità di un affidamento *in house* in favore della società H SERVIZI S.p.A. si giustifica, altresì, in considerazione dell'attuale scenario economico-sociale, che ha visto, nel corso degli ultimi anni, situazioni precarie e di difficoltosa gestione sul piano economico-finanziario in tutto il territorio bergamasco.

In aggiunta a quanto precede, si consideri che l'analisi del Piano economico finanziario redatto dalla società H SERVIZI S.p.A. conferma la sostenibilità dell'iniziativa proposta nonché la coerenza dei valori di rendimento ivi indicati rispetto alla *mission* aziendale propria di H SERVIZI S.p.A., quale compagine a capitale interamente pubblico dedita alla resa di servizi nei confronti degli Enti locali soci più che alla massimizzazione del profitto, come naturalmente avviene per le imprese private.

7 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Per tutto quanto sopra esposto, la proposta di affidamento *in house* alla società a capitale interamente pubblico HServizi Spa risulta legittima, ricorrendone tutti i requisiti di legge e preferibile sotto i profili di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche, rispetto al ricorso al mercato in quanto:

- risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra “amministrazione” e soggetto affidatario, che consente al Comune di Madone un controllo ed un’ingerenza sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto di un contratto per sua natura “rigido”;
- consente di adeguare il servizio a mutamenti importanti di contesto sociale e territoriale, o del modello di gestione con modifiche flessibili del rapporto contrattuale non altrettanto agevoli invece nel caso di affidamento ad un soggetto terzo;
- l’affidamento *in house* consentirà la salvaguardia dell’asset.

Inoltre, si ritiene che per quanto stringente possa essere il rapporto contrattuale con un soggetto terzo rispetto all’amministrazione, l’assenza di terzietà nel rapporto *in house* consente di garantire al meglio i risultati che si intendono raggiungere.

In sostanza, gli strumenti che l’affidamento *in house providing* mette a disposizione consentono:

- un accesso ai dati aziendali finalizzati ad ottimizzare le risorse impiegate per il servizio;
- il controllo di tutte le fasi esecutive del servizio, della sua preparazione e rendicontazione;
- la modifica in tempo reale delle modalità di esecuzione del servizio a fronte di mutate esigenze e condizioni (possibilità questa estremamente positiva nell’attuale contesto sanitario ed economico);
- la possibilità di condizionare l’attività programmatica della Società mediante gli strumenti di indirizzo previsti dallo statuto.

La successiva pubblicazione sul sito internet comunale della presente relazione (redatta ai sensi dell’art. 34, comma 20 del d.l.179/2012, convertito in legge 229/2012) è idonea a garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento ed al fine di avviare la procedura per l’affidamento.

Madone, luglio 2022

Publi Service Srls
Elena Turani