

**RELAZIONE ILLUSTRATIVA**  
**PER L’AFFIDAMENTO DELLA GESTIONE DELL’IMPIANTO NATATORIO DI PROPRIETA’ COMUNALE**  
**ALLA SOCIETA’ IN HOUSE “AQUATEMPRA S.S.D. A R.L.”**  
**redatta ai sensi dell’art. 34, comma 20 del D.L. n. 179/2012**

\*\*\*

**Sommario**

Premesse .....	1
1. Il quadro normativo di riferimento.....	2
2. Il servizio di gestione degli impianti natatori comunali.....	5
3. Verifica della sussistenza delle condizioni normative che legittimano l’affidamento diretto .....	7
Conclusioni .....	9

**Premesse**

---

Il Comune di Certaldo è proprietario dell’impianto natatorio e delle relative pertinenze, ubicato in Viale Matteotti (in seguito “Impianto”), che è stato dato in gestione alla società “in house” Aquatempa S.S.D. a R.L., con sede ad Empoli (FI), via delle Olimpiadi n. 92, codice fiscale, partita IVA e numero d’iscrizione al Registro delle Imprese di Firenze 02711230546 (in seguito “Aquatempa” o “Società” o “Affidatario”), in forza della deliberazione del Consiglio Comunale n. 15 del 24/02/2009 e del contratto di concessione stipulato in data 27/11/2009 rep.n. 6318.

La concessione ad Aquatempa è scaduta in data 31/12/2018 e, nelle more del completamento del procedimento di affidamento per il periodo 2020-2022, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 75 del 10/12/2018 e n. 16 del 25/03/2019, la stessa è stata prorogata fino al 31/12/2019.

Il Comune ha l’onere di individuare le modalità di affidamento del servizio di interesse economico generale costituito dalla gestione dell’Impianto, per il quale l’Affidatario dovrà garantire l’universalità e la continuità, nonché il rispetto dei principi di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, pubblicità e imparzialità.

La presente relazione è redatta ai sensi dell'art. 34, comma 20 del D.L. 179/2021, 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.

## **1. Il quadro normativo di riferimento**

---

La normativa di riferimento in materia di gestione delle attività di competenza degli enti pubblici è stata caratterizzata negli ultimi anni da una profonda evoluzione normativa, sia a livello comunitario, che nazionale.

Le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, relative alla disciplina degli appalti nei settori ordinari, speciali e alle concessioni, hanno rinnovato profondamente la materia; in particolare, fra le varie novità introdotte, le direttive del 2014 hanno rappresentato una nuova fonte normativa con la quale il legislatore comunitario ha recepito, con norme di diritto positivo, il portato della stratificazione giurisprudenziale emersa in materia di "in house providing" nel corso degli ultimi 20 anni <sup>(1)</sup>.

Le suddette direttive sono state recepite dal legislatore italiano con l'approvazione del D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (il c.d. "Codice dei contratti pubblici"); in particolare, l'art. 5 di tale decreto è dedicato alla disciplina dell'*in house providing*.

Sulla base del nuovo quadro legislativo di riferimento, per la gestione delle attività di loro competenza gli enti pubblici hanno oggi a loro disposizione le seguenti possibilità:

1. gestione diretta con propri mezzi e con proprio personale;
2. gestione da parte di soggetti economici presenti sul mercato in possesso delle necessarie competenze, che vengono scelti mediante procedura ad evidenza pubblica secondo la disciplina del Codice dei contratti pubblici;
3. gestione in partenariato pubblico-privato, mediante affidamento diretto a società mista con socio privato scelto con procedura ad evidenza pubblica a doppio oggetto;
4. gestione mediante un organismo partecipato che presenti i requisiti richiesti dall'art. 5 del Codice dei contratti pubblici <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> L'*in house providing* nasce con la sentenza Teckal del 18/11/1999 della Corte di Giustizia delle Comunità Europee (causa C-107/98).

<sup>(2)</sup> I requisiti necessari affinché un organismo possa essere definito "in house" sono i seguenti:

1. l'organismo deve essere a capitale completamente pubblico (non ci devono essere soci privati, salvo i casi consentiti dalla legge);
2. l'organismo deve operare prevalentemente con il socio pubblico o con i soci pubblici o nell'interesse di questi;

Gli enti locali sono liberi di scegliere il modello di gestione ritenuto più adatto allo svolgimento delle attività di loro competenza per il soddisfacimento dei bisogni della collettività locale. L'art. 3, comma 4 del D.lgs. 267/2000 (TUEL) stabilisce infatti che *“I comuni e le province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica”*. E' quindi evidente che l'autonomia organizzativa riconosciuta dal D.lgs. 267/2000 permette agli Enti locali di poter scegliere il modello gestionale più confacente alle loro specifiche necessità.

Le disposizioni contenute nel D.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica), adottato ai fini della razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, conferiscono oggi ulteriore vigore e legittimità alle società “in house” degli Enti locali, pur responsabilizzando maggiormente questi ultimi attraverso la previsione di specifici obblighi di indirizzo e controllo. In particolare, l'art. 16 del T.U. prevede che le società “in house” possono essere beneficiarie dirette di affidamenti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo (anche congiunto), solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ferma la condizione che oltre l'80% del fatturato della società “in house” sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci.

Altra disposizione che ha un impatto non trascurabile sul modello di affidamento “in house providing” è quella contenuta all'art. 192, comma 2 del D.lgs. 50/2016, la quale stabilisce che, ai fini dell'affidamento *in house* di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti devono effettuare 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:

1. delle **ragioni del mancato ricorso al mercato**;
2. 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.

La valutazione della congruità economica dell'offerta degli organismi “in house” è uno degli aspetti più controversi e di maggiore difficoltà per gli operatori del settore, in quanto si tratta di effettuare delle valutazioni che, come tali, possono essere molto discutibili. Non a caso, recentemente la giurisprudenza amministrativa ha intravisto nell'art. 192, comma 2 una disposizione che viola il principio di libertà e di autodeterminazione delle Amministrazioni pubbliche. Per tale motivo, il Consiglio di Stato, con l'ordinanza n.

- 
3. l'ente pubblico affidante (o gli enti pubblici affidanti) deve esercitare sull'organismo un controllo analogo a quello esercitato sui propri Servizi interni.

138/2019, ha rimesso la questione alla Corte di Giustizia delle Comunità europee. Il TAR Liguria, invece, con l'ordinanza 886/2018, ha rimesso la questione alla Corte Costituzionale per sospetta violazione dell'art. 76 della Costituzione (eccesso di delega).

A conclusione di questa analisi della normativa di riferimento deve essere ricordato che per i servizi d'interesse economico generale <sup>(3)</sup>, l'art. 34, commi da 20 a 27 del D.L. 179/2012 (convertito con L. 221/2012) stabilisce che l'affidamento dei 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, è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che deve:

1. dare conto delle **ragioni e sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;**
2. **definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche, se previste.**

Alla luce dell'attuale quadro legislativo sopra illustrato, al fine di perfezionare l'affidamento di un contratto secondo il modello "in house providing", è quindi necessario:

1. verificare la sussistenza delle condizioni normative che legittimano l'affidamento diretto (partecipazione pubblica, attività prevalentemente svolta nell'interesse pubblico e esercizio del controllo analogo);

---

<sup>(3)</sup> Secondo l'art. 2, comma 1, let. h) del D.lgs. 175/2016 i "servizi di interesse generale" sono *"le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale;"* e secondo la successiva let. i) i "servizi di interesse economico generale" sono *"i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato"*.

Oggi l'espressione "servizi di interesse economico generale" può essere utilizzata in luogo di quella di "servizi pubblici locali a rilevanza economica". Infatti, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 325/2010 (par. 6.1), ha chiarito che in ambito comunitario non viene mai utilizzata l'espressione "servizio pubblico locale di rilevanza economica", ma solo quella di "servizio di interesse economico generale" (SIEG). Pertanto, anche in base alle interpretazioni elaborate dalla giurisprudenza comunitaria e dalla Commissione europea emerge con chiarezza che la nozione comunitaria di SIEG, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di "servizio pubblico locale di rilevanza economica" hanno "contenuto omologo" (si veda anche Corte Costituzionale, sentenza n. 272 del 2004 e sentenza n. 199 del 16/7/2014).

2. effettuare una valutazione della congruità economica dell'offerta formulata dall'organismo "in house", avendo riguardo all'oggetto e al valore della prestazione;
3. redigere la presente relazione, prevista dall'art. 34 comma 20 del D.L. 179/2012.

## **2. Il servizio di gestione degli impianti natatori comunali**

---

La gestione degli impianti sportivi in genere, categoria nella quale rientra anche la gestione degli impianti natatori comunali, presenta, per consolidato orientamento giurisprudenziale, i caratteri tipici di un servizio d'interesse generale, che ne giustifica l'assoggettamento ad un regime giuridico differenziato. Secondo la prevalente dottrina un servizio d'interesse generale presenta le seguenti caratteristiche:

- **universalità:** viene erogato alla generalità dei cittadini;
- **uguaglianza:** viene garantito il medesimo servizio a tutti gli utenti in assenza di qualsiasi forma di discriminazione (sesso, razza, etnia, lingua, religione, cultura, opinioni politiche, condizioni psico - fisiche e socio-economiche, per aree geografiche, per categorie e fasce di utenti);
- **imparzialità:** il servizio viene prestato con obiettività, equità, giustizia e cortesia nei confronti di tutti coloro che ne vogliono usufruire; deve essere assicurata la costante e completa conformità alle leggi e ai regolamenti di settore, in ogni fase di erogazione del servizio;
- **continuità:** deve essere assicurato un servizio continuativo, regolare e senza interruzioni o, al limite, con tempi di disservizio minimi;
- **chiarezza e trasparenza:** all'utente deve essere garantita un'informazione chiara, completa e tempestiva riguardo alle procedure, ai tempi e ai criteri di erogazione del servizio ed in merito ai propri diritti.

Entrando nel merito del servizio di gestione degli impianti natatori è necessario evidenziare che, oltre a consentire la promozione e la diffusione dello sport, questa tipologia di servizio consente di produrre un effetto socializzante ed aggregativo, che migliora la qualità della vita della collettività di riferimento, sia in termini di miglioramento della salute dei cittadini, che di vitalità sociale della comunità in termini di sviluppo sociale, culturale, turistico e d'immagine del territorio.

Il servizio di gestione degli impianti natatori comunali, oltre a presentare le caratteristiche dei servizi d'interesse generale sopra illustrate, è caratterizzato anche dalla rilevanza economica, in quanto al gestore è data in genere la possibilità di sfruttare economicamente l'impianto comunale e, quindi, di coprire una parte dei costi di gestione attraverso l'incasso delle tariffe pagate degli utenti per avere accesso ai diversi servizi offerti (nuoto libero, utilizzo spazi acqua, corsi di nuoto, corsi di aquagym, ecc.), con conseguente assunzione del rischio operativo legato alla gestione del servizio.

Tuttavia, proprio per garantire che il servizio conservi la caratteristica dell'universalità - tipica dei servizi d'interesse generale - le tariffe di accesso vengono stabilite dal Comune proprietario dell'Impianto, circostanza che, di fatto, impedisce al gestore di raggiungere autonomamente l'equilibrio economico della gestione e, di conseguenza, rende necessaria la previsione di compensazioni economiche in suo favore.

Tali compensazioni sono rappresentate dal "corrispettivo di gestione" che viene riconosciuto dal Comune proprietario dell'Impianto al soggetto gestore dello stesso; l'importo di questo corrispettivo viene determinato in misura idonea a consentire la copertura di tutti i costi di gestione e, quindi, il raggiungimento e mantenimento nel tempo dell'equilibrio economico della gestione <sup>(4)</sup>.

Il rapporto che si instaura fra il Comune e il gestore presenta quindi le caratteristiche della "concessione di servizi", così come definita dall'art. 3, comma 1, let. vv) del D.lgs. 50/2016 <sup>(5)</sup>.

Il servizio oggetto di affidamento ad Aquatempa, da svolgere nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, pubblicità e imparzialità, consiste:

- nella gestione dell'Impianto nello stato di fatto e di diritto in cui si trova al momento dell'affidamento;
- nell'organizzazione presso l'Impianto di attività sportive agonistiche e non agonistiche, ivi compresa l'attività didattica natatoria della scuola nuoto della F.I.N., formative, ricreative, del tempo libero, riabilitative e di prevenzione sanitaria, con particolare riferimento all'età evolutiva e ai ragazzi che frequentano la scuola dell'obbligo;
- nello svolgimento di attività commerciali, promozionali, pubblicitarie e di marketing, che saranno svolte dal gestore presso l'Impianto, in piena autonomia e sotto la propria piena responsabilità;
- nella cura di tutti gli aspetti organizzativi, tecnico-operativi, igienico-sanitari e finanziari e nella risoluzione di tutte le problematiche connesse allo svolgimento delle attività indicate ai punti precedenti.

Per lo svolgimento di attività accessorie e/o complementari a quelle sopra indicate, il Gestore potrà stipulare accordi con terzi soggetti nel rispetto della normativa vigente, pur restando nei confronti del Comune l'unico soggetto responsabile della conduzione dell'Impianto e del servizio affidato. Il Gestore potrà inoltre gestire, direttamente o tramite soggetti terzi, un servizio di somministrazione di alimenti e bevande presso l'Impianto, al fine di garantire agli utenti un servizio di ristoro, nonché attività di commercio al

---

<sup>(4)</sup> L'equilibrio economico è la differenza positiva fra ricavi e costi di gestione. Il D.lgs. 175/2016 contiene diverse disposizioni che hanno la finalità di scoraggiare le Amministrazioni pubbliche a detenere partecipazioni in società in perdita.

<sup>(5)</sup> "vv) «concessione di servizi», un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera II) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi;"

dettaglio di articoli attinenti le attività natatorie in genere, attività pubblicitaria in forma sonora e visiva, attività di organizzazione di eventi a carattere sportivo, ludico, ricreativo, culturale e sociale.

### **3. Verifica della sussistenza delle condizioni normative che legittimano l'affidamento diretto**

---

Nel paragrafo 1 sono state delineate le condizioni normative che legittimano l'affidamento diretto del servizio ed è stato affermato che il soggetto affidatario deve presentare le caratteristiche tipiche dei soggetti "in house", come stabilite dall'art. 5 del D.lgs. 50/2016 e dall'art. 16 del D.lgs. 175/2016, cioè:

1. essere un soggetto a totale partecipazione pubblica (la partecipazione di soggetti privati può essere consentita solo dalla legge);
2. svolgere almeno l'80% della propria attività con i soci pubblici o nell'interesse di questi;
3. essere soggetto al controllo analogo da parte dell'Amministrazione pubblica affidante.

Nel caso di specie, Aquatempa soddisfa tutti e tre i requisiti, in quanto, in base alle previsioni contenute nel suo Statuto vigente, adeguato alle previsioni contenute nel D.lgs. 175/2016:

1. possono essere soci della Società solo le Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2 del D.lgs. 165/01, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati prescritte dalla legislazione nazionale, che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società;
2. la Società ha operato finora esclusivamente nell'interesse delle Amministrazioni pubbliche socie; il vigente Statuto prevede che oltre l'80% del suo fatturato deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati da tali Amministrazioni pubbliche; la produzione ulteriore rispetto a tale limite può essere sviluppata anche con soggetti non soci, ma a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale;
3. la Società è soggetta al controllo congiunto da parte delle Amministrazioni pubbliche socie, analogo a quello dalle stesse esercitato nei confronti dei propri Servizi interni; è, di fatto, un braccio operativo dei Comuni soci.

Relativamente alla necessità di effettuare preventivamente la **valutazione sulla congruità economica** dell'offerta del soggetto "in house" di cui all'art. 192, comma 2 del D.lgs. 50/2016, la società Paragon Advisory, appositamente incaricata da uno dei soci di Aquatempa, ha prodotto un'analisi di coerenza della proposta tecnico-economica presentata dalla Società per la gestione triennale del servizio, che viene allegata alla presente relazione, con particolare riferimento alla congruità economica ed ai benefici per la collettività del modello di gestione "in house" delle piscine dei Comuni di Santa Croce e Fucecchio, Certaldo, San Gimignano ed Empoli. L'analisi ha messo in evidenza la coerenza dei costi previsti nella proposta di

Aquatempa con il modello gestionale dell'*in house providing*, tenuto conto degli obblighi di servizio imposti e dei vincoli organizzativi della Società.

Relativamente alle **ragioni del mancato ricorso al mercato** e ai **benefici per la collettività della scelta della forma di gestione dell'*in house providing***, richiesti dal citato art. 192, è necessario innanzitutto evidenziare che non sussistono le condizioni per procedere in futuro ad una gestione diretta del servizio da parte del Comune, in quanto l'Ente non dispone delle necessarie risorse umane e materiali, né delle specifiche competenze e professionalità richieste; pertanto, la scelta più conveniente per l'Ente è di riconfermare la scelta della esternalizzazione della gestione del servizio.

Tenuto conto delle caratteristiche del servizio evidenziate nel paragrafo precedente e del principio di libertà e di autodeterminazione delle Amministrazioni pubbliche, la modalità di gestione tramite un soggetto terzo da individuare tramite procedura ad evidenza pubblica è stata ritenuta meno sicura, meno efficiente e meno efficace rispetto a quella dell'affidamento diretto alla società "in house" Aquatempa.

Infatti, il modello "in house providing" prescelto consente di affidare il servizio ad un gestore che è, di fatto, un braccio operativo dell'Ente, una "longa manus" dello stesso, ancorché dotato di una propria autonomia giuridica, nei confronti del quale il Comune esercita un controllo analogo a quello esercitato verso i propri Servizi interni. Questa circostanza permetterà al Comune:

- di esercitare un controllo sulla Società e sugli organi sociali (*in primis* sugli amministratori), garantendo quindi che il servizio sia svolto da un soggetto adeguatamente gestito e in equilibrio economico e finanziario, evitando situazioni di crisi che potrebbero avere effetti negativi sul bilancio comunale;
- di esercitare un controllo puntuale sulle specifiche modalità di gestione e sul livello qualitativo delle prestazioni erogate all'utenza, assai più penetrante rispetto a quello che sarebbe stato esercitabile nei confronti di un soggetto terzo selezionato mediante procedura ad evidenza pubblica.

Inoltre, non deve essere trascurato il fatto che le società "in house" come Aquatempa non perseguono finalità di lucro, ma finalità pubbliche, spesso anche a detrimento del fine di lucro. Questa circostanza non è di secondaria importanza nel ventaglio delle motivazioni che hanno portato l'Ente a scegliere il modello *in house providing* rispetto alla selezione di un soggetto terzo con procedura ad evidenza pubblica. E' infatti evidente che gli operatori economici presenti sul mercato hanno come primo obiettivo quello di conseguire dei profitti attraverso lo svolgimento della loro attività e non certo quello di perseguire finalità pubbliche.

Gli aspetti sopra evidenziati rappresentano i principali benefici per la collettività di riferimento, in quanto consentiranno a tutti gli utenti di beneficiare di servizi di livello qualitativo elevato, erogati nel rispetto della normativa igienico-sanitaria vigente, nel rispetto dei principi di universalità, uguaglianza, imparzialità,



continuità, chiarezza e trasparenza, efficienza, efficacia, economicità e di ottimale impiego delle risorse pubbliche, seppur a prezzi contenuti.

## Conclusioni

---

Tenuto conto delle considerazioni esposte nei paragrafi precedenti si perviene alle seguenti conclusioni:

1. Aquatempa S.S.D. a R.L. presenta tutte le caratteristiche previste dalla normativa comunitaria e nazionale vigente - artt. 5 e 192 del D.lgs. 50/2016 e art. 16 del D.lgs. 175/2016 - per essere legittimamente considerata una società "in house" dei Comuni di Certaldo, Empoli, Fucecchio, Poggibonsi, San Gimignano e Santa Croce sull'Arno, sia per quanto riguarda le attività gestionali svolte, sia per i modelli di governance che essa presenta, sia per le relazioni organizzative e funzionali che caratterizzano il suo Statuto sociale; sussistono quindi i requisiti richiesti per l'affidamento diretto alla stessa del servizio di gestione dell'Impianto natatorio di proprietà comunale;
2. sussistono evidenti ragioni di convenienza economica nella modalità di affidamento prescelto, così come dimostrato dalla relazione elaborata dalla Paragon Advisory, allegato al presente atto, e dalle considerazioni espresse al precedente paragrafo 3; pertanto, in base alla normativa vigente e per tutte le motivazioni sopra esposte, sia normative che di convenienza economica ed organizzativa, per cui il Comune può affidare direttamente il servizio di gestione dell'impianto natatorio di sua proprietà ad Aquatempa S.S.D. A R.L..

Si allega alla presente relazione l'analisi di coerenza della proposta tecnico-economica presentata da Aquatempa per il triennio 2020-2022 per la gestione del servizio che è stata elaborata dalla Paragon Advisory di Bologna.

Certaldo 16/12/2019

Il Responsabile di P.O. Settore Lavori Pubblici

Geom. Nadia Traini