COMUNE DI TUSCANIA

Piazza F. Basile, 4
01017 TUSCANIA - VT
Partita IVA 00171510563

GESTIONE DELLA PISCINA COMUNALE
Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta (ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)

1. INFORMAZIONI DI SINTESI 2

2. SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE 2

3. NORMATIVA DI RIFERIMENTO 3

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

4.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO 4

4.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE 5

5. MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA 6

6. MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA 8

1. INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Affidamento in concessione della piscina Comunale
Ente affidante	Comune di Tuscania
Tipo di affidamento	Contratto di concessione
Modalità di affidamento	Procedura negoziata
Durata del contratto	Decennale
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	La relazione riguarda un nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20).
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Comune di Tuscania e cittadini residenti nei Comuni limitrofi

2. SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Dott.ssa Valeria Bartoccioni
Ente di riferimento	Comune di Tuscania
Area/servizio	Area II
Telefono	0761 44541
PEC/Email	protocollo@pec.comune.tuscania.vt.it info@comune.tuscania.vt.it
Data di redazione	23.02.2022

SEZIONE A

3. NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La presente relazione intende ottemperare a quanto previsto dall'art. 34, comma 20, della Legge 17/12/2012 n. 221 (Legge di conversione con modificazioni del Decreto Legge n. 179 del 18/10/2012, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese"), che così 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 effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che da' 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*".

Nello specifico la relazione intende illustrare i contenuti citati dalla predetta norma in riferimento all'affidamento della gestione del della piscina comunale sita in viale Trieste a Tuscania.

La presente relazione, in ottemperanza quanto previsto dal Decreto Legge 23 dicembre 2013 n. 145, art. 13 comma 25-bis, dovrà essere, oltreché pubblicata sul sito dell'amministrazione, inviata all'Osservatorio per i servizi pubblici locali istituito presso il MISE, all'indirizzo PEC osservatorio.spl@pec.sviluppoeconomico.gov.it.

Il servizio oggetto di affidamento si inquadra nel seguente contesto normativo:

PRINCIPALI DISPOSIZIONI EUROUNITARIE

► Libro Verde sui servizi di interesse economico generale - COM (2003) 270 ► Principio di concorrenza (richiamato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 199/2012) - Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 106

► Direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione - Dir. 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio 26 febbraio 2014

ORGANIZZAZIONE E AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI DI RILEVANZA ECONOMICA (NORMATIVA NAZIONALE TRASVERSALE)

► Codice dei contratti pubblici - Decreto Legislativo 18 aprile 2016 n. 50

► Erogazione dei SPL di rilevanza economica - Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (Testo Unico Enti Locali) art. 113

NORMATIVA NAZIONALE SETTORIALE

► Funzioni fondamentali dei Comuni - Decreto Presidente Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, art. 60, comma 1, lett. a)

► Funzioni fondamentali dei Comuni - Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78, art. 14 comma 27, lett. b)

NORMATIVA REGIONALE SPECIFICA

► Testo unico in materia di sport – Legge Regionale 20 Giugno 2002, n. 15, art. 5

SEZIONE B

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

4.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Il Comune di Tuscania "promuove la pratica sportiva come momento di educazione morale e sociale" (art 2 dello Statuto Comunale).

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

a. promozione della pratica sportiva e ludico-motoria per le persone di tutte le fasce di età;

b. diffusione della cultura sportiva, dei valori olimpici e dei principi di lealtà e correttezza da osservare in tutte le discipline e a ogni livello;

c. promozione di una maggiore fruibilità, di un efficiente utilizzo e di una equilibrata fruizione sul territorio dell'impianto natatorio;

d. creazione di un luogo ludico e di socializzazione/aggregazione, avuto particolare riguardo al periodo estivo ed al punto ristoro;

e. valorizzazione dell'associazionismo espressione del territorio che opera senza finalità di lucro finalizzato ad interventi di socializzazione ed aggregazione comunitaria;

f. sostegno alle iniziative e alle manifestazioni promosse dalle federazioni sportive, dagli enti di promozione sportiva riconosciuti dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) nonché dalle società ed associazioni sportive ad essi affiliate, con particolare riferimento a quelle aventi carattere ricorrente e che abbiano acquisito riconosciuta popolarità;

g. ricerca di forme di collaborazione con la scuola per promuovere e sostenere la pratica e la diffusione di attività motorie e sportive, incentivando l'interazione tra scuola, enti locali, CONI, federazioni sportive, enti di promozione sportiva ed associazioni sportive ad essi affiliate, ed agevolare un efficace coordinamento dei servizi, sia con riferimento alla utilizzazione di strutture sportive scolastiche per attività extrascolastiche, sia per un adeguato soddisfacimento delle esigenze legate all'insegnamento dell'educazione fisica anche presso impianti esterni alle scuole;

Il target di riferimento del servizio è composto dalle seguenti categorie di utenti/fruitori:

a. i cittadini e le loro famiglie, indipendentemente dalla loro residenza;

b. le associazioni sportive, ed in particolare quelle operanti sul territorio comunale;

c. le scuole.

Rispetto ai destinatari elencati al punto precedente, particolare attenzione dovrà essere posta dal Concessionario alle attività:

a. promosse/organizzate/gestite dall'amministrazione comunale e/o patrocinate dal Comune di Tuscania;

b. promosse/organizzate/gestite dalle associazioni con sede a Tuscania;

c. realizzate in collaborazione con gli istituti scolastici del territorio di Tuscania;

d. realizzate a favore di soggetti in condizioni di fragilità (es. anziani).

Nella gestione dell'attività il Concessionario dovrà proporre una vasta e diversificata offerta sportiva, garantendo almeno i seguenti parametri minimi: ampia offerta in relazione al nuoto libero, che durante il periodo estivo dovrà avere il carattere della prevalenza; dovrà garantire un vasto ventaglio di orari diversificati per target per la fruizione dei corsi di nuoto, prevedendo specifici corsi rivolti alla popolazione anziana. Fuori da detti parametri minimi il Concessionario ha massima libertà nell'individuare le attività sportive da proporre ed i costi correlati, nei soli limiti della compatibilità con le caratteristiche tecniche della struttura, e nel divieto di promuovere attività idonee a danneggiarla. La concessione comprende

altresì servizi accessori, quali: gestione punto ristoro; pulizie; manutenzioni ordinarie e straordinarie, ed ogni altra attività ancillare necessaria a dar compiutezza al servizio.

4.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Ai fini di garantire la massima fruibilità dell'impianto, al concessionario sono imposti i seguenti obblighi di servizio:

a) garantire il buon funzionamento dell'impianto per almeno 330 giorni annui;
b) consentire l'accesso alla struttura senza discriminazioni, fatte salve le agevolazioni tariffarie a favore dei residenti nel Comune di Tuscania
c) valorizzare l'attività delle associazioni sportive operanti sul territorio
c) applicare tariffe non superiori:
- per il lido estivo - Giornaliero – € 6,50; Mezza giornata – € 4,50; Abbonamento settimanale – € 31,50;
- per i corsi e le altre attività non individuali - € 13,00 per ogni accesso.
d) applicare riduzioni tariffarie a favore della popolazione anziana, con invalidità/handicap superiore al 66%; a favore di eventi e/o progetti da parte di associazioni locali e/o dal Comune di Tuscania e/o dagli istituti scolastici; a favore di soggetti in difficoltà socio economica segnalati dal Comune di Tuscania; a favore dei cittadini residenti nel Comune di Tuscania (eccettuato l'accesso al lido estivo).
Nel particolare per il lido estivo sono da prevedersi le seguenti riduzioni:
- Over 65 e soggetti con invalidità/handicap superiore al 66% – 20%
- Organizzazione eventi e/o progetti da parte di associazioni locali e/o dal Comune di Tuscania e/o dagli istituti scolastici (es. Centri ricreativi estivi) - 30%
- Concessione di n. 200 ingressi gratuiti per soggetti in difficoltà socio-economica segnalati dal Comune di Tuscania.
- Concessione di numero 5 corsi gratuiti annui per progetti educativi avviati dall'Amministrazione Comunale.

Per quanto riguarda invece i corsi di nuoto ed le ulteriori attività (es. acquafitness) sono da prevedersi:
- una riduzione minima del 10% per tutti i cittadini residenti nel Comune di Tuscania;
- una riduzione minima del 20% per i cittadini residenti Over 65 e soggetti con invalidità;
- una riduzione minima del 30% per corsi promossi dalle Istituzioni scolastiche presenti sul territorio del Comune di Tuscania nel corso dell'anno solare.

SEZIONE C

5. MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

L'unica modalità di gestione del servizio che, ad oggi, si ritiene percorribile, è il modulo tradizionale del ricorso al mercato mediante affidamento a terzi tramite appalto o concessione: ossia l'individuazione del soggetto gestore all'esito di una gara ad evidenza pubblica.

Si ritiene infatti che la strutturazione di un apparato ad hoc per la gestione del servizio, vuoi nella forma in house, vuoi nella forma di società mista, non possa in alcun modo rispettare il principio di convenienza economica, in ragione del ridotto volume di affari generato dal servizio, che meglio può essere ottimizzato da operatori economici operanti nel settore sportivo che già gestiscono impianti analoghi, in ragione sia dell'assenza dei costi di costituzione ed avviamento della società; sia della presenza di economie di scala, anche solo in riferimento all'attività gestionale ordinaria dell'impresa.

Quanto alla scelta tra appalto e concessione, si ritiene che lo strumento della concessione possa oggi ritenersi quello che meglio risponde alle esigenze dell'ente, giacché:

- viene trasferito sul privato il rischio della gestione il che, oltre a garantire l'equilibrio di bilancio in virtù di una preventiva conoscenza della totale assenza di oneri a carico dell'Amministrazione, in ragione della mancata esposizione alla volatilità della domanda del mercato, comporta la possibilità di ottenere una sostanziale valorizzazione dei servizi in concessione, grazie alla maggiore autonomia operativa del concessionario e, conseguentemente, alla possibilità di realizzare attività innovative e migliorative inerenti la qualità del servizio reso e la sua offerta complessiva, così positivamente incidendo sia sulla qualità, sull'economicità del servizio, sia sulla semplificazione gestionale;
- viene trasferito sul privato il rischio connesso all'investimento, invero quantitativamente non trascurabile, previsto per l'allestimento dell'impianto;
- vengono ridotti al minimo gli oneri amministrativi in capo all'ente, limitati questi alle attività di controllo sulla qualità delle prestazioni erogate dal concessionario, nonché sul corretto adempimento agli oneri contrattuali;
- vengono ridotti gli oneri contabili, giacché la fatturazione agli utenti costituisce prerogativa del concessionario, mentre in capo al Comune permane esclusivamente l'attività di accertamento del canone previsto a proprio favore.

Quanto ai presupposti normativi per l'affidamento in concessione, giova rammentare che detta forma contrattuale si distingue dall'appalto di servizi per l'assunzione, da parte del concessionario, del rischio operativo, che nella fattispecie concreta si traduce perlopiù nel rischio di domanda.

Invero, mentre l'appalto ha struttura bifasica tra appaltante ed appaltatore ed il compenso di quest'ultimo grava interamente sull'appaltante, nella concessione, connotata da una dimensione triadica, il concessionario ha rapporti negoziali diretti con l'utenza finale, dalla cui richiesta di servizi trae la propria remunerazione.

E', dunque, insito nel meccanismo causale della concessione che la fluttuazione della domanda del servizio costituisca un rischio traslato in capo al concessionario.

Dall'analisi dell'allegato piano finanziario, ma anche secondo comune esperienza, risulta evidente che detto rischio sia pienamente traslato sul concessionario giacché, in assenza di contributi posti a carico della parte pubblica, i ricavi sono variabile dipendente dell'attitudine imprenditoriale del concessionario, e quindi

strettamente correlati alla sua capacità di generare flussi di cassa sufficienti a coprire gli input di produzione ed a consentire il rientro dell'investimento approntato.

Detto rischio si traduce in una effettiva e reale esposizione alle fluttuazioni del mercato, tale per cui, in presenza di un investimento e di costi fissi null'affatto insignificanti, la potenziale perdita subita dal concessionario non può ritenersi meramente nominale o trascurabile.

Quanto alla durata, il Piano Economico Finanziario allegato, in coerenza con quanto disposto dall'art. 168, comma 2 del Codice dei contratti, evidenzia l'assoluta congruità del periodo decennale previsto per la concessione, giacché il recupero dell'investimento e delle fonti (Discounted Payback Period) è previsto nell'ottavo anno di concessione, potendosi dipoi ben ritenere congruo un periodo biennale per la giusta remunerazione del capitale investito.

SEZIONE D

6. MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

Si principia doverosamente evidenziando che il cd. onere motivazionale rafforzato è richiesto solo ed esclusivamente nel caso in cui si opti per l'affidamento diretto mediante in house, giacché sistema che riveste carattere eccezionale rispetto all'ordinaria modalità di scelta del contraente fondata su un pieno regime concorrenziale. Viceversa, allorquando un ente intende rivolgersi al mercato sondando detto regime, è da ritenersi sufficiente un'analisi nel complesso circa la sostanziale assenza di alternative praticabili (cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 681 del 27 gennaio 2020; Cons. Stato, Sez. V, 8 aprile 2019, n. 2275; Corte Costituzionale 27 maggio 2020, n. 100; Corte di Giustizia, Ordinanza 6 febbraio 2020, cause e da C-89/19 a C-91/19).

Ciò posto, e rinviando a quanto già esaustivamente dedotto nella sezione C) in ordine alla scelta del modello gestorio, si allega al presente documento un piano economico finanziario, dal quale si evincono con maggior chiarezza le ragioni che hanno indotto l'amministrazione a prediligere, escluse le forme di gestione diretta per le motivazioni anzidette, lo strumento concessorio in luogo dell'appalto di servizi.

L'opzione appalto imporrebbe infatti all'amministrazione un investimento di circa € 200.000,00, ulteriore rispetto a quello già promosso per la ristrutturazione della piscina.

Orbene, a fronte di costi fissi e di ammortamento dell'investimento considerevoli, le correlative entrate non sono certe, ma dipendono dall'effettivo andamento della domanda, variabile questa perlopiù ignota al Comune che, lido estivo a parte, non dispone di un patrimonio informativo circa le effettive consistenze dei ricavi, solo stimate nel piano economico finanziario. Sebbene dette stime posseggano il carattere della verosimiglianza, non possono tuttavia per loro natura possedere il più garantista carattere della certezza.

Ciò comporta l'emersione di un rischio di gestione che, sebbene accettabile, è nondimeno da ritenersi non trascurabile, sicché la prudenza consiglia di traslare detto rischio su un operatore economico privato, che ha certamente a disposizione maggiori strumenti per farvi fronte o scongiurarne la verificazione, mal attagliandosi una funzione spiccatamente imprenditoriale alla mission tipica di un ente locale.

L'ipotesi concessoria, al contrario, consente all'amministrazione di avere pieno controllo sugli equilibri di bilancio, e di avere al contempo un'entrata certa annuale pari al canone concessorio che sarà posto in carico al soggetto concessionario per la fruizione dell'impianto. Il che, da parallela prospettiva, consentirà all'amministrazione di rientrare dei costi di investimento "anticipati" per la ristrutturazione dell'impianto sportivo, essendo la misura del canone fissata anche per il raggiungimento di detto fine.

Avuto particolare riguardo alla determinazione del canone concessorio, giova evidenziare che nell'ordinamento vige il principio di redditività degli immobili di proprietà pubblica, principio positivizzato dall'art. 32, comma 8, della legge n. 724 del 23.12.1994, il quale stabilisce testualmente che "i canoni annui per i beni appartenenti al patrimonio indisponibile dei comuni sono, in deroga alle disposizioni di legge in vigore, determinati dai comuni in rapporto alle caratteristiche dei beni, ad un valore comunque non inferiore a quello di mercato, **fatti salvi gli scopi sociali**".

Sul punto, si ricorda come la giurisprudenza contabile abbia ammesso il conferimento di beni di proprietà pubblica ad altri soggetti privati, se finalizzati al perseguimento di un interesse della collettività amministrata e purché siano adeguatamente disciplinate le modalità di utilizzazione e contabilizzazione (cfr., per esempio, Corte dei conti, Sezione regionale di Controllo per il Piemonte, deliberazione n. 378/2013/SRCPIE/PAR).

In generale, come pure affermato dalla magistratura contabile (si rinvia, per esempio, oltre che a SRC Liguria, deliberazione n. 2/2017/PAR, a SRC Lombardia, deliberazione n. 260/2016/PAR), fermo restando il necessario rispetto degli equilibri di bilancio o eventuali regole di coordinamento della finanza pubblica, un ente territoriale dispone di una certa discrezionalità nell'individuare le proprie finalità istituzionali (e le spese a tal fine necessarie) salva la necessaria inerenza al territorio ed alla popolazione di riferimento. Nella specifica materia delle modalità di utilizzazione e gestione dei beni immobili, è stato ricordato (cfr., per esempio, SRC Veneto, deliberazioni n. 33/2009/PAR e n. 716/2012/PAR) come il principio generale di redditività di un bene di proprietà possa essere mitigato o escluso ove venga perseguito un interesse pubblico equivalente o superiore rispetto a quello perseguibile mediante il mero sfruttamento economico. In questi casi la mancata redditività di un bene di proprietà sarebbe compensata dalla valorizzazione di altro interesse sociale ugualmente rilevante (in questo senso, anche la delibera di SRC Lombardia n. 349/2011/PAR) ovvero dalla necessità di perseguire le finalità istituzionali che la legge attribuisce ad un'amministrazione.

Orbene, nel caso di specie, oltre all'auto-evidente ricorrere degli scopi sociali (l'istituzione del servizio è assolutamente coerente con le disposizioni specifiche richiamate nella sez. a del presente documento e con lo statuto; risponde ad uno specifico compito attribuito dalla legge agli enti locali; rientra a pieno titolo tra le prioritarie politiche per la promozione dello sport), rileva altresì il parametro della stretta necessità: un canone concessorio superiore a quello previsto, infatti, determinerebbe uno tra i due seguenti scenari alternativi:

- erosione dell'utile di esercizio previsto dell'allegato piano finanziario, o comunque compromissione degli indicatori di redditività e di bancabilità, con conseguente oggettiva impossibilità di dare seguito al progetto concessorio per insostenibilità dello stesso;

- aumento delle tariffe applicate all'utenza, con conseguente disallineamento rispetto alle tariffe medie applicate da strutture analoghe in ambito provinciale da un lato; verosimile deleterio impatto sulla risposta del mercato attesa dall'altro; fenomeni questi idonei a determinare la complessiva insostenibilità del progetto concessorio.