

Relazione illustrativa per l'affidamento in concessione del servizio pubblico di gestione del palazzetto comunale NEOLU'

(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	<i>Concessione della gestione e uso Polo Multisportivo sito in Lunetta – viale Valle d'Aosta nn. 16/18</i>
Ente affidante	Comune di Mantova
Tipo di affidamento	appalto
Modalità di affidamento	Affidamento tramite procedura ad evidenza pubblica
Durata del contratto	n. 7 anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	<i>La relazione riguarda un nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20)</i>
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	<i>Comune di Mantova</i>

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Dott. Alberto Rosignoli
Ente di riferimento	Comune di Mantova
Area/servizio	Attività Produttive e Sviluppo Economico- ufficio Sport
Telefono	0376-286529
Email	sport@comune.mantova.gov.it
Data di redazione	11/05/2015

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Per quanto di rilievo ai fini della presente Relazione , l'anzidetto art. 34, commi 20 legge 221/2012 , dispone:

-che “ 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” (cfr. comma 20) ;

La nuova normativa – che si è resa necessaria dopo il travolgimento dell'art. 4, legge 148/2011, per effetto della sentenza 199/2012 della Corte Costituzionale – supera il previgente favor per la privatizzazione sostanziale della gestione dei servizi pubblici locali, dando luogo ad una disciplina unitaria, applicabile a tutti i servizi pubblici locali a rilevanza economica.

Siffatta disciplina che , si richiama all'ordinamento comunitario, facendo tesoro delle motivazioni addotte nella sentenza 26.1.2011, n. 24, della Corte Costituzionale, d'ammissione del quesito referendario sull'abrogazione dell'art. 23 bis, legge 133/2008, ripristina dunque l'equi ordinazione tra gestione pubblicistica dei servizi pubblici locali, attraverso l'affidamento a società “in house”, gestione in regime di partenariato pubblico-privato, tramite società mista con socio operativo scelto mediante gara, e vera e propria esternalizzazione, con la selezione del concessionario privato in maniera competitiva.

Quanto al richiamato diritto comunitario, ove non regolata dalle direttive 17/2004CE e 18/2004CE sugli appalti di lavori, servizi e forniture, l'assegnazione della gestione di un servizio pubblico locale è, in ogni caso, soggetta ai principi in materia di non discriminazione, libertà di stabilimento, libertà di prestazione dei servizi, organizzazione di servizi di interesse economico e generale e neutralità del diritto comunitario nei confronti del regime di proprietà delle imprese, di cui rispettivamente, agli artt. 14,18,49,56,106,345 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Con la presente relazione si intende illustrare quanto richiesto dal legislatore in relazione al suddetto affidamento e, pertanto , precisare :

- 1.le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione comunale a scegliere di affidarsi al libero mercato, tenuto conto della natura dei servizi affidati;
2. la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
3. i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale eventualmente definiti , con l'indicazione delle relative compensazioni economiche se previste.

Le Ragioni dell'affidamento

La gestione degli impianti sportivi è un servizio pubblico locale a rilevanza economica, in considerazione del fatto che, ai fini della qualificazione di un servizio pubblico locale sotto il profilo della rilevanza economica è necessario verificare in concreto se l'attività da espletare presenti o meno il requisito della redditività, anche solo in via potenziale (Consiglio di Stato , sez. V. Sent. 5097/09). La gestione di un impianto sportivo è quel complesso di attività e mezzi necessari per una corretta utilizzazione degli spazi attrezzati per lo sport, con lo scopo di consentire agli utenti lo svolgimento delle attività sportive nelle migliori condizioni possibili.

Nella gestione occorre adottare tutti gli accorgimenti con criteri di economicità, cioè impiego razionale delle risorse disponibili per ottenere il massimo vantaggio.

La gestione degli impianti sportivi comprende :

- attività promozionali in favore della pratica sportiva
- conduzione amministrativa e fiscale
- organizzazione tecnica delle attività
- custodia della struttura
- manutenzione ordinaria dell'impianto
- manutenzione del verde e alberature.

Il Comune di Mantova è proprietario della struttura sportiva denominata NeoLu Nuovo Polo multisportivo sito in Lunetta , Viale Valle d'Aosta 16/18 composto da:

- a) palestra polivalente con pavimentazione in legno, ceramica e battuto di cemento, tribuna per il pubblico di n. 96 posti, ivi compresi , spogliatoi, servizi, centrale termica, magazzino, ingresso e accessori, attrezzature ed impianti;
- b) aree di accesso, aree verdi, alberature, e qualsiasi altra attrezzatura accessoria compresi entro la recinzione del centro sportivo.

Si tratta di un Centro sportivo che assume notevole valenza per il Comune di Mantova per le numerose attività sportive che vengono organizzate , per il cospicuo numero di atleti che lo utilizzano.

L'impianto si presta , oltre che come luogo per la pratica sportiva, anche come spazio per ospitare manifestazioni culturali, artistiche e ricreative .

L'Amministrazione comunale di Mantova cura la gestione di impianti sportivi di propria pertinenza mediante affidamenti in concessione, effettuati attraverso procedure ad evidenza pubblica.

L'amministrazione Comunale ritiene che ricorrere al libero mercato al fine di individuare un soggetto gestore del centro sportivo sia la soluzione migliore per garantire un'ottimale ed efficiente gestione dello stesso.

La gestione di un impianto sportivo rientra nell'area dei servizi alla persona, in quanto viene senza dubbio riconosciuta l'importanza dello sport , inteso come pratica sportiva, ai fini dell'aggregazione sociale, della salute e della formazione dei giovani.

Gestire un impianto sportivo significa gestire un “servizio pubblico” inteso quest’ultimo quale “un’attività esercitata per erogare prestazioni volte a soddisfare bisogni collettivi ritenuti indispensabili in un determinato contesto sociale”.

Quindi la necessità di assicurare la continuità nell’erogazione del servizio, di avere un assetto organizzativo unitario ed uno stabile ed unico soggetto gestore, costituiscono ragioni adeguate per procedere all’affidamento a un soggetto esterno scelto mediante procedura ad evidenza pubblica.

La gestione diretta dell’impianto sportivo comporterebbe per il Comune di Mantova il farsi carico di esigenze, complesse, sia nel campo dell’organizzazione, sia in quello della ricerca delle necessarie risorse, tra cui anche professionalità tecniche , difficilmente riscontrabili nell’ambito del proprio personale, per garantire il funzionamento della struttura.

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

Tutte le prestazioni oggetto della concessione sono da considerarsi ad ogni effetto servizio di pubblico interesse e pertanto , per nessuna ragione potranno essere sospese o abbandonate.

Il concessionario dovrà utilizzare e fare utilizzare l'impianto in modo corretto, usando la diligenza richiesta dalla natura dell'attività esercitata.

La gestione in concessione dell'impianto sportivo deve avere la finalità principale di promuovere e sviluppare l'attività sportiva come funzione sociale.

Per conseguire la suddetta finalità, il concessionario dovrà: organizzare manifestazioni sportive promuovere attività didattiche per l'avvio, l'aggiornamento e il perfezionamento della pratica sportiva dilettantistica;

Il concessionario, in relazione alle finalità indicate, dovrà attuare un programma di avviamento allo sport, particolarmente rivolto ai giovani, teso a fornire la più ampia partecipazione, senza discriminazioni sociali, razziali, religiose o di genere.

Il concessionario dovrà presentare annualmente al Comune di Mantova un bilancio consuntivo inerente tutta l'attività svolta, corredato da relazione illustrativa ed esplicativa dell'attività e dei risultati conseguiti, nonché di ogni documentazione idonea a dimostrare l'efficacia dell'attività svolta in relazione con le finalità.

Saranno a carico del concessionario

- 1.tutti gli interventi di manutenzione ordinaria delle aree interne ed esterne, nonché degli impianti e attrezzature;
- 2.tutte le forniture relative ad utenze(telefono ,riscaldamento, energia elettrica e acqua);
- 3.Pulizia e decorosa tenuta di tutte le aree coperte e scoperte;
- 4.interventi di disinfezione che si dovessero rendere necessari;
- 5.le spese per imposte e tasse e premi assicurativi per la responsabilità civile.

Saranno a carico del Comune:

- 1.gli interventi di manutenzione straordinaria.

Accesso agli impianti:

L'accesso agli impianti è riservato in via prioritaria alle Scuole, al Gestore per la propria attività e alle società assegnatarie.

Il concessionario deve garantire l'accesso incondizionato e gratuito agli impianti sportivi per i bambini/ragazzini frequentanti le scuole superiori, medie ed elementari, ed i centri estivi per attività organizzate direttamente dal Comune e organizzate dalle istituzioni scolastiche con il patrocinio dello stesso Comune a livello sportivo e ricreativo.

Il Concessionario deve altresì garantire l'uso gratuito dell'impianto all'Amministrazione per un massimo di dieci manifestazioni all'anno e l'utilizzo gratuito dello stesso per dieci giornate.

Tali usi occasionali dovranno essere richiesti e assentiti con congruo anticipo.

Il concessionario si impegna a concedere l'uso dell'impianto per lo svolgimento delle normali attività sportive, compatibilmente con l'attività ufficiale, a : società, federazioni sportive, Enti di Promozione Sportiva operanti nel territorio comunale, gruppi sportivi scolastici e associazioni ricreative.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Dato che la norma citata in premessa (l'art. 34 comma 20 del D. l. 179 /2012) fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale" si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

Il servizio pubblico può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come *" l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni della concorrenza."*

La Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio di 7 marzo 2002, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) , fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di "servizio universale".

Innanzitutto, si precisa che il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purchè tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purchè l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza. Più nello specifico , gli Stati membri, ove necessario, dovrebbero istituire meccanismi di finanziamento del costo netto, derivante dagli obblighi di servizio universale, qualora sia dimostrato che tali obblighi siano assunti solo in perdita o ad un costo netto derivante superiore alle normali condizioni commerciali: infatti , occorre vigilare affinché il costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale sia correttamente calcolato e affinché l'eventuale finanziamento comporti distorsioni minime per il mercato e per gli organismi che vi operano e sia compatibile con gli articoli 87 e 88

del Trattato istitutivo della Comunità Europea (ora articoli 107 e 108 della sezione 2 rubricata “Aiuti concessi dagli Stati” del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (dopo il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007).

In secondo luogo, si puntualizza che per “prezzo abbordabile” deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base a specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall’ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito. Dal punto di vista del consumatore, l’abbordabilità dei prezzi è correlata alla possibilità di sorvegliare e controllare le proprie spese. Ciò al fine di rendere un determinato servizio pubblico pienamente accessibile e fruibile a tutti gli utenti finali, garantendo altresì un determinato livello qualitativo, a prescindere dall’ubicazione geografica dei medesimi e tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali. Inoltre, la suddetta Direttiva 2002/22/CE esplicita che la qualità ed il prezzo del servizio sono fattori determinanti in un mercato concorrenziale e le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere in grado di controllare la qualità del servizio prestato dalle imprese designate quali imprese soggette ad obblighi di servizio universale.

Al riguardo si puntualizza che non dovrebbero esistere limitazioni per quanto riguarda gli operatori designati ad assumersi la totalità ovvero una parte soltanto degli obblighi di servizio universale. In sintesi, il concetto di servizio pubblico può essere funzionalmente definito come un’attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può concludere che le due testé citate nozioni rappresentano , nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di “servizio pubblico” tout court l’attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicitare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l’attività di interesse generale, mentre laddove si parla di “servizio universale” l’attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente , verso le condizioni di accessibilità, fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la ratio degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l’equilibrio tra il mercato e la regolamentazione , tra la concorrenza e l’interesse generale , garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità) , a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità) a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili , indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità). L’ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità ed ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche (e quindi integrative della tariffa) al fine di rendere appetibile un servizio che , senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile dal mercato.

Gli obblighi di pubblico servizio e di servizio universale che deriveranno dall’appalto di concessione del centro sportivo saranno essenzialmente i seguenti:

-la promozione dell’attività sportiva in particolare in ambito giovanile;

-l’obbligo di assicurare l’accessibilità e la fruibilità del centro per l’intera durata dell’anno scolastico e della stagione sportiva ad eccezione delle principali giornate di festività e comunque da concordare.

-garantire l'uso gratuito della struttura , limitatamente al periodo scolastico e agli orari antimeridiani dei giorni feriali – dal lunedì al venerdì – alle scuole del quartiere.

-l'obbligo di garantire ai cittadini che il centro sportivo sia disponibile e accessibile a tutti a parità di condizioni;

-l'interazione con altre Associazioni per iniziative extra sportive a carattere ricreativo-sociale

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESELTA

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

La gestione comprende sia l'organizzazione tecnica delle attività, sia le attività promozionali, la gestione amministrativa e contabile.

Lo sport , come emerge anche dall'art. 90 , commi 24, 25, e 26, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, è considerato come un'esigenza sociale di primario rilievo.

Appare quindi necessario provvedere a strutturare un'adeguata organizzazione e dotazione dei servizi, che siano in grado non solo di assecondare e soddisfare tale esigenza, ma anche di incentivare la domanda di sport.

Il centro sportivo in questione , presenta molteplici strutture atte a poter soddisfare svariate esigenze dell'utenza ed implica una capacità di gestione non certo secondaria, sia di carattere imprenditoriale (con connessa propensione all'assunzione del rischio di impresa funzionale anche ad implementare la funzionalità dell'impianto) sia di carattere promozionale.

Appare dunque necessario individuare, con le modalità che saranno di seguito segnalate, un operatore economico che ne possa coordinare in modo proficuo il funzionamento.

In questo contesto, in ottemperanza a quanto stabilito dall'art. 34 commi 20, si segnala che l'attribuzione di un diritto di esclusiva nella gestione del centro sportivo appare un passaggio necessario ed obbligato.

L'affidamento del servizio di gestione degli impianti sportivi è assoggettato ad una disciplina particolare, prodotta da una combinazione tra una disposizione –quadro di legge statale e una serie di disposizioni attuative contenute nella legislazione regionale.

L'art. 90, comma 25 della Legge 27 dicembre 2002 n. 289 stabilisce infatti che ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dalla stessa legge, nei casi in cui l'ente pubblico territoriale non intenda gestire direttamente gli impianti sportivi, la gestione è affidata in via preferenziale a società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate e Federazioni sportive nazionali, sulla base di convenzioni che ne stabiliscono i criteri d'uso e previa determinazione di criteri generali e obiettivi per l'individuazione dei soggetti affidatari.

La disposizione stabilisce anche , all'ultimo periodo, che le regioni disciplinano, con propria legge, le modalità di affidamento.

La Regione Lombardia ha dato attuazione a tale disposizione con la Legge Regionale 14 dicembre 2006 , n. 27 .

L'individuazione dell'operatore a cui assegnare detto diritto di esclusiva, avverrà sulla scorta di una procedura competitiva aperta a tutti i soggetti così come individuati dalla Legge Regione Lombardia.

Ciò al fine di soddisfare le seguenti peculiari esigenze:

- impossibilità di una gestione diretta in economia;
- unitarietà della struttura del centro con utilizzo di spazi in orari diversi a seconda delle attività svolte che rende necessario un assetto organizzativo unitario della gestione;
- necessità di assicurare continuità dell'erogazione del servizio in condizioni di efficienza ed economicità;
- per aspetti di natura logistica legati ad una più funzionale organizzazione delle attività, nonché per incentivare il miglioramento e garantire il mantenimento in efficienza del Palazzetto e della relativa valorizzazione in favore di tutta la comunità.

Date queste premesse l'Amministrazione Comunale di Mantova si avvarrà del modello della concessione del servizio, oggi disciplinata dall'art. 30 del D. Lgs. 163/2006 ed in linea con quanto stabilito dalla Legge Regionale n. 27/2006, secondo lo schema in cui il concessionario si faccia carico della gestione del centro, delle manutenzioni ordinarie, dei consumi per le utenze. La manutenzione straordinaria rimane a carico dell'Amministrazione ad eccezione di quelle migliorie eventualmente offerte in vario modo dai concorrenti in sede di gara.

La concessione in oggetto verrà affidata mediante procedura aperta con aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, intesa ai sensi e per gli effetti dell'art. 83 del D. Lgs. 163/2006. Il processo di selezione dei potenziali aggiudicatari dell'appalto di concessione del servizio in oggetto sarà impostato nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza, divieto di discriminazione, parità di trattamento, privilegiando gli aspetti del servizio, gli aspetti organizzativi e gli aspetti progettuali tra cui la capacità espansiva della gestione, l'attività a favore di particolari categorie, l'organizzazione di eventi sportivi e le migliorie a costo zero per l'Amministrazione.

Resta inteso che sino alla piena efficacia del nuovo affidamento, il Comune assicurerà, in via meramente transitoria e per il tramite dell'attuale gestore, che non vi siano interruzioni nella gestione del servizio. Non risulta infatti neppure ipotizzabile una momentanea sospensione delle attività senza che ciò determini il grave rischio di compromissione degli interessi sottesi alla sua erogazione.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

Per l'attività scolastica il Comune di Mantova si impegna a versare al concessionario la somma di Euro 33.333,33 Iva esclusa ad integrazione dei ricavi della gestione.

Spettano al gestore i proventi derivanti dall'applicazione delle tariffe stabilite dall'Amministrazione per l'uso dell'impianto da parte di altre Associazioni sportive.

Il concessionario corrisponderà al Comune di Mantova un canone annuo, che in considerazione della prevalenza della dimensione sociale dell'avviamento allo sport per la quale il concessionario dovrà presentare, in sede di gara, idoneo progetto da valutarsi da parte della Commissione di gara e la cui attuazione sarà soggetta a verifiche periodiche da parte del Comune di Mantova, viene fissato in Euro 4.000,00 e sarà oggetto di miglioramento in sede di gara.