

L'Affidamento della gestione degli impianti sportivi con particolare riferimento alle nuove Leggi Regionali

di Rossana Prola (*)

Il Servizio sportivo

La gestione di un impianto sportivo rientra a pieno titolo nell'area dei servizi alla persona, o dei servizi sociali. E' indubbia ed universalmente riconosciuta l'importanza dello sport, inteso come pratica sportiva, ai fini dell'aggregazione sociale, della prevenzione delle malattie, della formazione dei giovani.

Ad oggi la maggior parte degli impianti sportivi a disposizione dei cittadini è costituita da impianti di proprietà pubblica.

Esistono anche, in numero molto ridotto rispetto ai primi, impianti di proprietà privata gestiti tramite convenzioni con gli enti pubblici e si stanno prepotentemente affacciando al mercato imprenditori privati che realizzano e gestiscono in proprio impianti sportivi.

Tra queste due situazioni (totalmente pubblico e totalmente privato) si inseriscono le esperienze di partenariato pubblico-privato, cioè gli impianti realizzati tramite procedure di project financing e di concessione.

Solamente per dare un'idea della portata di questo recente istituto, riportiamo di seguito i bandi in scadenza entro la fine del 2005, pubblicati in questi ultimi tre mesi:

Comune Di Camisano Vicentino. *Avviso Di project Financing Per La Realizzazione Della Cittadella Dello Sport.*

Cim Consorzio Intercomunale Di Mappano

Affidamento In concessione E Trasformazione Di Campo Sportivo Comunale Da Calcio In Piscina Con Annesse Strutture Accessorie (prevedendo Eventuale Copertura Per Il Periodo Invernale).

Comune Di Lissone: Project Financing: *Progettazione, Costruzione E Gestione Di Una Piscina Coperta Con Annessi Centro Ricreativo Costituito Da: Piscina Coperta, N. 1 Palestra Polifunzionale Coperta, N. 2 Campi Polivalenti (bocciodromo, Pista Pattinaggio Su Rotelle O Ghiaccio O Altro), N. 3 Campi Di Calcetto, Punti Di Ristoro, Centro Estetico, Per Corsi Vita Attrezzati, Percorsi Ciclo Pedonali. Importo Complessivo Di Euro 5.000.000, 00.*

Comune Di Livigno: Project Financing: *Completamento/ampliamento E Gestione Del Complesso "aqua Granda"*

Comune Di Cermenate: Licitazione Privata: *Affidamento Della concessione Per La Progettazione, Costruzione E Gestione Di Impianti Sportivi: Nuovo Impianto Natatorio Polifunzionale Da Realizzarsi Con La Partecipazione Economica Del Soggetto Aggiudicatario. Importo Complessivo Di Euro 3.292.800, 00 Di Cui Euro 130.000, 00 Per Oneri Di Sicurezza Non Soggetti A Ribasso D'asta.*

Comune Di Morciano Di Romagna: Licitazione Privata: *Affidamento Della concessione Di Costruzione E Gestione Dell'intervento Relativo Alla Realizzazione Del Nuovo Polo Sportivo-ricreativo Annesso Al Campus Della Scuola Dell'obbligo In Via Spallicci (palestra E Sala Polivalente-auditorium).*

Comune Di Rapallo: Project Financing: *Avviso Relativo Alla Realizzazione Di Opere Pubbliche Con Capitali Privati Ristrutturazione, Potenziamento Ed Adeguamento*

Tecnologico Dell'impianto Natatorio Di S. Pietro Di Novella.importo Presunto : Euro 3.500.000, 00

Comune Di Grado: *Assegnazione Della concessione Di Un'area In Localita' Punta Sdobba Con Soprastante Fabbricato (area Di Mq.196, 40 Di Cui Superficie Coperta - Fabbricato - Mq. 41, 70 E Superficie Scoperta Mq.154, 70 Circa) Contraddistinta Dalla P.c.2857 In Pt 10053 Fm 69 Del Comune Di Grado .*

Comune Di Nola: Project Financing: *Nuova Costruzione Piscina Nel Capoluogo. Importo Stimato Dei Lavori Euro 2.500.000, 00. Euro 1.500.000, 00 Con Capitale Privato Euro 1.000.000, 00 Con Capitale Pubblico.*

Comune Di Montoro Inferiore: Project Financing: *Realizzazione Piscina Comunale Coperta. Importo Complessivo Stimato Dell'intervento Di Euro 1.532.000, 00.*

Comune Di Caserta: Project Financing: *Piano Triennale Delle Opere Pubbliche 2005-2007 . Progetto: Piscina Comunale Via Acquaviva - Importo Euro 1.000.000, 00; Codice: Sp B Ac.9 - Progetto: Piscina Comunale Parco Aranci - Importo Euro 2.000.000, 00. **Comune Di Aradeo : Project Financing:** *Costruzione E Gestione Di Una Piscina Coperta Integrata Con Attivita' Commerciali E Parcheggio. Ex Edificio Scolastico Di Via Torino Ed Aree Di Pertinenza. Importo Complessivo Di Euro 2.000.000, 00.**

Comune Di Gravina In Puglia: Project Financing: *Realizzazione Di Costruzione E Gestione Piscina Comunale Su Suolo Di Proprieta' Comunale In Via Alfieri. Costo Presunto Dell'intervento Euro 2.065.000, 00.*

Comune Di Velletri : *Avviso Indicativo Di project Financing Per Un Centro Fitness Polifunzionale. Importo Complessivo Di Euro 6.730.000, 00.*

Comune Di Sant'Urbano: Licitazione Privata: *Affidamento In concessione Della Costruzione E Gestione Del Nuovo Impianto Natatorio Di Sant'urbano Nel Secondo Stralcio Parco Per L'istruzione Ed Il Tempo Libero - Impianti Sportivi. Importo Complessivo Di Euro 2.360.000, 00 Di Cui Euro 39.350, 00 Per Oneri Di Sicurezza Non Soggetti A Ribasso D'asta.*

Comune Di Giugliano In Campania : Project Financing: *Nel Programma Triennale Delle Opere Pubbliche 2005/2006/2007, Complesso Sportivo Polifunzionale In Localita' Chiantano Vecchio (f. 50 - P.Ile 30-115-116), Importo Euro. 9.000.000, 00.*

Questa evoluzione è resa possibile dalla aumentata redditività degli impianti sportivi, poiché un numero sempre crescente della popolazione pratica sport con continuità.

La pratica sportiva

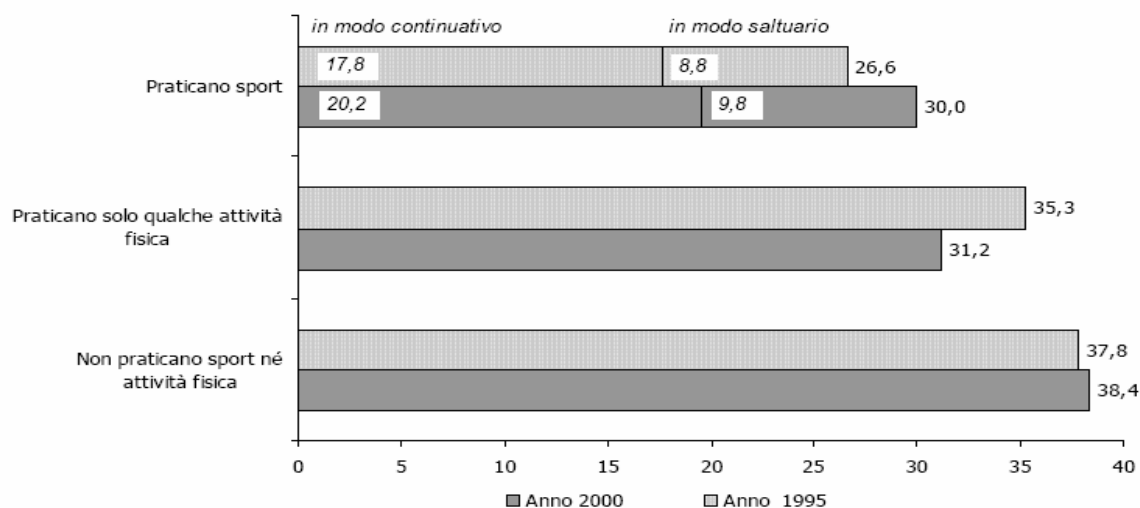
Secondo una recente ricerca ISTAT, sono oltre 16 milioni e 700mila le persone che nel 2000 dichiarano di praticare uno o più sport con continuità (20,2%) o saltuariamente (9,8%), pari al 30% della popolazione di 3 anni e più; il 31,2%, pur non praticando uno sport, svolge un'attività fisica come fare passeggiate di almeno due km, nuotare, andare in bicicletta o altro. I "sedentari", ovvero coloro che hanno dichiarato di non praticare né uno sport né un'attività fisica, sono oltre 21 milioni e 400mila, pari al 38,4% della popolazione di 3 anni e più.

Tra i praticanti sport con continuità prevalgono numericamente gli uomini (10 milioni e 240 mila contro 6 milioni e 480 mila donne). Il 37,8% degli uomini pratica uno o più

sport con continuità o saltuariamente a fronte del 22,7% delle donne, con una differenza di oltre 15 punti percentuali. Il maggior interesse degli uomini verso la pratica sportiva caratterizza tutte le classi di età tranne quella da 3 a 5 anni in cui le bambine praticano sport più dei bambini (21,6% contro il 15,2%).

Dai 25 anni in poi lo sport occupa sempre meno il tempo libero della popolazione fino a costituire un'attività del tutto residuale per le fasce d'età più anziane. Superata la soglia dei 65 anni, infatti, il livello di pratica sportiva scende sotto l'8%.

Figura 1.1 - Persone di 3 anni e più che praticano sport, qualche attività fisica e persone non praticanti - Anni 1995 e 2000 (per 100 persone di 3 anni e più)



D'altro canto, la sempre minore capacità di intervento di sostegno economico da parte degli enti locali ha fatto sì che negli ultimi anni si siano sviluppati modelli di gestione sempre più attenti all'incremento dei possibili ricavi. Sono diminuiti lo spazio ed il tempo riservati all'attività agonistica di alto livello e sono aumentati i corsi sportivi, cioè servizi di formazione non necessariamente destinati allo sviluppo di un atleta, ma il cui fine resta quello di mantenere l'efficienza fisica di chi pratica.

Parallelamente si è allargata la fascia d'età dei fruitori dei servizi sportivi, in particolar modo verso la fascia della terza età e della popolazione anziana, libera da impegni lavorativi e sempre più attenta al proprio benessere fisico.

Impianti e indotto sportivo

Altro dato fondamentale all'analisi quantitativa del settore sportivo in Italia è rappresentato dalla stima del numero complessivo degli impianti sportivi presenti sul territorio; in Italia sono circa 120.000, passando, nel periodo che va dal 1961 al 1979, ad un aumento del 30% dell'impiantistica sportiva, per arrivare, nel periodo che va dal 1979 al 1989, ad un aumento del 164%. Il numero di palestre private è molto variabile nelle diverse Regioni italiane: in questa specifica classifica, la città con il maggior numero di palestre risulta essere Reggio Emilia, con quasi 23 strutture ogni 100 mila abitanti, mentre all'ultimo posto troviamo Vibo Valenzia, con tre palestre sempre ogni 100 mila abitanti.

Un ultimo dato relativo è la valutazione del cosiddetto "indotto sportivo", costituito dalle attività di beni e/o servizi strettamente correlati alla pratica sportiva. Il solo settore dell'articolo sportivo¹, comprende in Italia circa 550 aziende, in cui risultano

occupate 30.000 persone impiegate nella produzione; la relativa rete distributiva è costituita da 4500 negozi che occupano 100.000 addetti². Attualmente nel nostro paese, sono quasi 550 mila le persone che operano nel settore sportivo e che complessivamente ricavano quasi 10 mila milioni di Euro all'anno.

Lo sport si è ormai inserito stabilmente tra i settori trainanti dell'economia italiana tanto che il costo della partecipazione (quote per iscriversi ai corsi e praticare sport) è di poco inferiore ai 2,5 mila milioni di Euro l'anno³. A conferma di ciò è opportuno osservare l'andamento dei consumi delle famiglie: i consumi finali delle famiglie per lo sport risultano di poco inferiori a quelli per combustibili ed energia, uguali alla spesa per la sanità, più del doppio della spesa per le comunicazioni, quasi tre volte la spesa per l'istruzione.

Rilevanza economica nella gestione degli impianti sportivi

Un primo e fondamentale passo verso la semplificazione di una situazione legislativa a dir poco confusa, è quello della definizione di rilevanza economica del servizio sportivo.

E' necessario distinguere, in altre parole, tra servizi che si ritiene debbano essere resi alla collettività anche al di fuori di una logica di profitto d'impresa, cioè quelli che il mercato privato non è in grado o non è interessato a fornire, da quelli che, pur essendo di pubblica utilità, rientrano in una situazione di mercato appetibile per gli imprenditori in quanto la loro gestione consente una remunerazione dei fattori di produzione e del capitale e permette all'impresa di trarre dalla gestione la fonte della remunerazione, con esclusione di interventi pubblici.

Il legislatore ha operato ipotesi di distinzione, inserendo però sempre i servizi sportivi, insieme a quelli culturali e sociali, tra quelli **senza** rilevanza economica, mentre altri servizi come ad esempio quelli del trasporto pubblico, sono considerati tra quelli **con** rilevanza economica.

Il mondo sportivo è recentemente mutato in misura sostanziale e la situazione reale consente di operare distinzioni che comportano valutazioni completamente diverse.

La gestione degli impianti sportivi senza rilevanza economica è quindi quella che va assistita dall'ente pubblico, poiché la gestione non è in grado di sostenersi da sola. Quella degli impianti sportivi con rilevanza economica è invece quella che è in grado di sostenersi e di produrre reddito.

Nel settore sportivo è impossibile determinare distinzioni precise operando una semplice distinzione tra tipologie di impianti: troppo differenti sono le situazioni in base alla grandezza, al bacino d'utenza, alla tipologia di gestione. La possibile redditività di un impianto va quindi determinata caso per caso, effettuando uno studio in base alla tipologia, alle attività praticate, ai costi del personale, alle tariffe da praticare all'utenza, alle modalità di gestione e a tutto quanto può essere utile a determinarne la produttività.

Certamente impianti nei quali l'unica attività concepibile è quella di tipo agonistico (pensiamo ad esempio ad un piccolo campo di calcio) difficilmente saranno in grado di produrre reddito, così come altri piccoli impianti all'aperto, come ad esempio le piste polivalenti. Sempre più spesso però l'utilizzo degli impianti sportivi si rivolge ad una utenza diffusa, la cui richiesta è quella di una attività sportiva di base, se non

² Gianfranco Piantoni, Lo sport tra agonismo, business e spettacolo Etas editore, 1999

³ Riccardo Varaldo, Economia e Marketing del Tempo Libero, FrancoAngeli editore, 2002

addirittura di tipo ludico-ricreativo, che nulla ha a che fare con l'attività agonistica. Rientrano a pieno titolo in questa categoria le piscine, le palestre (non i palazzetti), i campi da calcetto, i campi da tennis.

Non sufficiente a determinare a priori la rilevanza economica di un impianto sportivo pare inoltre la forma societaria del futuro gestore. Che sia una associazione od una società sportiva costituita senza scopo di lucro oppure una società di tipo commerciale, non è il fatto che l'eventuale utile venga distribuito oppure reinvestito nell'attività che determina la redditività di una impresa, anche se ciò ha spesso tratto in inganno. Pensiamo ad esempio ai servizi di trasporto scolastico, sempre catalogati tra le attività a rilevanza economica: va posto in evidenza il fatto che molto spesso a compiere questi servizi sono cooperative sociali, prive di finalità di lucro.

Il fatto che in questi ultimi anni molti imprenditori privati si stiano interessando ai servizi sportivi come oggetto di nuovi investimenti, la quantità di realizzazioni in project financing o in concessioni ex art. 19 della legge Merloni che hanno per oggetto la realizzazione di impianti sportivi, pongono l'accento su come questi servizi stiano acquisendo nuova competitività ed interesse sui mercati economico-finanziari. Appare quindi oramai infondato, alla luce delle attuali evoluzioni del mercato, catalogare in toto i servizi sportivi come attività senza rilevanza economica, poiché ogni specifica situazione necessita di essere valutata caso per caso.

Illuminante a tale proposito è la sentenza del TAR Sardegna, sez. I, 2/8/2005 n. 1729, che accoglie il ricorso di una ditta che si opponeva ad una concessione di servizi pubblici data ad una società mista costituitasi allo scopo a capitale totalmente pubblico.

Nella sentenza, che accoglie il ricorso fondandosi anche sul fatto che i servizi offerti dall'azienda pubblica non erano senza rilevanza economica, viene affermato:

La nozione di servizio pubblico locale di rilevanza economica e, per converso, quella di servizio privo di siffatta rilevanza, dev'essere ricostruita in via interpretativa, mancando una disposizione normativa che ne fornisca la definizione.

Gli indici rivelatori della rilevanza economica dei servizi pubblici locali possono desumersi dai principi comunitari che informano la materia, giacché è noto che la disciplina della gestione dei suddetti servizi è stata più volte modificata, negli ultimi anni, proprio a causa delle procedure di infrazione avviate dalla Commissione Europea nei confronti dell'Italia per violazione degli artt. 43, 49 e 86 del Trattato.

Dispone l'art. 86, comma 2, del Trattato istitutivo della Comunità Europea così come successivamente modificato: "le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata".

Secondo l'ordinamento comunitario i servizi di interesse economico generale si distinguono dai servizi ordinari per il fatto che le autorità pubbliche ritengono che debbano essere garantiti con carattere di continuità, mediante l'imposizione di obblighi di servizio pubblico, anche quando essi non siano economicamente remunerativi e, pertanto, il mercato non sia sufficientemente incentivato a provvedervi da solo.

Ciò non toglie che il mercato e la concorrenza costituiscano, di regola, la formula migliore per gestire anche tali servizi (tant'è che, ai sensi del citato art. 86 comma 2 del Trattato CE, le imprese che ne sono incaricate sono senz'altro sottoposte alle regole di concorrenza), salvo soltanto il caso che, per il fatto di non essere remunerativi, il mercato non consenta concretamente di assolvere alla loro specifica

missione e si renda pertanto indispensabile il riconoscimento di diritti speciali o esclusivi.

“La Commissione europea nel <<Libro Verde sui servizi di interesse generale>> (COM-2003-270) del 21/5/2003, afferma, invero, che le norme sulla concorrenza si applicano soltanto alle attività economiche, dopo aver precisato che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura non economica. Secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione” (così citata Corte Cost. n°272/2004).

*Reputa, pertanto, il Collegio che la distinzione tra servizi di rilevanza economica e servizi privi di tale rilevanza sia legata all'impatto che l'attività può avere sull'assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività; di modo che **deve ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in potenza, una redditività, e quindi una competizione sul mercato e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività in questione; può invece considerarsi privo di rilevanza quello che, per sua natura o per i vincoli ai quali è sottoposta la relativa gestione, non dà luogo ad alcuna competizione e quindi appare irrilevante ai fini della concorrenza. In altri termini, laddove il settore di attività è economicamente competitivo e la libertà di iniziativa economica appaia in grado di conseguire anche gli obiettivi di interesse pubblico sottesi alla disciplina del settore, al servizio dovrà riconoscersi rilevanza economica, ai sensi dell'art. 113 del D.Lgs. n°267/2000, mentre, in via residuale, il servizio potrà qualificarsi come privo di rilevanza economica laddove non sia possibile riscontrare i caratteri che connotano l'altra categoria (cfr. T.A.R. Liguria II Sez., 28/4/2005 n°527).***

Riportiamo a titolo di esempio la tabella riepilogativa costi/ricavi di un piano economico-finanziario relativo all'esercizio di una piscina ad uso pubblico:

CONTO ECONOMICO PREVISIONALE	PROIEZIONE BASE				
	ANNO 1	ANNO 2	ANNO 3	ANNO 4	ANNO 5
Ricavi monetari tipici correnti					
Ricavi Divisione Piscina	538.242	662.792	711.838	782.971	848.583
Ricavi Divisione Ristoro & Accessori	80.833	83.333	85.000	85.000	85.000
Totale Ricavi monetari tipici correnti	619.075	746.125	796.838	867.971	933.583
VALORE TOTALE DELLA PRODUZIONE	619.075	746.125	796.838	867.971	933.583
Costi monetari tipici correnti					
Costi Divisione Piscina	111.487	153.082	173.371	183.647	192.133
Costi Divisione Struttura Centrale	205.167	255.417	292.333	309.533	364.533
Totale Costi monetari tipici correnti	316.653	408.499	465.704	493.180	556.667
UTILE OPERATIVO LORDO (EBITDA)	302.422	337.626	331.134	374.791	376.917
Costi non monetari tipici non correnti					
Quota Ammortamento Divisione Piscina	252.000	252.000	252.000	252.000	252.000
- di cui per cespiti (Amm. to contabile)	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
- di cui per impianto natatorio (compresa manut.straord.)	250.000	250.000	250.000	250.000	250.000
Quota Amm.to Contabile Divisione Struttura Centrale	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800
Totale Costi non monetari tipici non correnti	253.800	253.800	253.800	253.800	253.800
COSTI DELLA PRODUZIONE	570.453	662.299	719.504	746.980	810.467
UTILE OPERATIVO NETTO (EBIT)	48.622	83.826	77.334	120.991	123.117
Oneri Finanziari	167.492	161.869	156.003	149.883	143.497

UTILE ANTE IMPOSTE (EBT)	-	-	-	-	-
	118.870	78.043	78.670	28.892	20.380
Imposte dell'esercizio					
IRAP	10.729	14.425	15.195	17.913	19.461
IRES	-	-	-	-	-
Totale imposte dell'esercizio	10.729	14.425	15.195	17.913	19.461
	-	-	-	-	-
UTILE NETTO (NET INCOME)	129.599	92.468	93.865	46.804	39.842

CASH FLOW CONVENZIONALE
STIMATO

UTILE NETTO (NET INCOME)	-	-	-	-	-
	129.599	92.468	93.865	46.804	39.842
<i>Totale Costi non monetari tipici non correnti</i>	253.800	253.800	253.800	253.800	253.800
<i>Oneri Finanziari</i>	167.492	161.869	156.003	149.883	143.497
: tasso di riferimento					
valore n:	-	1	2	3	4
UTILE LORDO OPERATIVO (CASH FLOW CONVENZIONALE)	291.693	323.201	315.938	356.878	357.455
UTILE LORDO OPERATIVO ATTUALIZZATO	291.693	310.025	290.703	314.987	302.634
UTILE LORDO OPERATIVO ATTUALIZZATO CUMULATO	291.693	601.718	892.422	1.207.408	1.510.042
IMPORTO INVESTIMENTO (= Importo mutuato)	4.000.000				
% DI RECUPERO FINANZIARIO	7,29%	15,04%	22,31%	30,19%	37,75%

Dalle considerazioni sopra esposte è evidente che non è possibile catalogare l'intero settore sportivo tra quelli senza rilevanza economica, ma vanno operate precise distinzioni.

A titolo di esempio, possiamo citare i centri fitness, le piscine, i campi da golf, gli impianti sciistici tra i settori sportivi aventi rilevanza economica, mentre i campi di calcio, i campi da atletica, le palestre scolastiche rientrano in genere tra gli impianti senza rilevanza economica.

Per quanto riguarda in specifico le piscine, non vi è dubbio che si tratti di impianti che nella stragrande maggioranza dei casi possono essere definiti a rilevanza economica. Prova ne è il fatto che gli appalti per la gestione di questo tipo di impianti vanno deserti solamente in casi davvero rari.

L'evidenza pubblica

La gestione di un impianto sportivo non ha una precisa collocazione nel quadro delle norme relative agli appalti ed agli affidamenti.

L'esiguo numero di impianti e quindi di casi concreti degli anni precedenti ci ha portato allo stato attuale di totale confusione, accresciuta dalla situazione economica variegata di cui abbiamo precedentemente discusso.

In quanto alla tipologia di appalto, quella di gestione di impianto sportivo viene spesso fatta rientrare tra quelle dei servizi, regolamentate dal Decreto Legislativo n.157 del 1995. in realtà, il suddetto decreto all'art. Art. 3. - (Appalti pubblici di servizi), comma 2, recita: *2. Per gli appalti di servizi di cui all'allegato 2 e per quelli in cui il valore di tali servizi prevalga rispetto a quello dei servizi di cui all'allegato 1, il presente decreto si applica limitatamente ai soli articoli 8, comma 3, 20 e 21.*

L'Allegato 2 riporta la seguente tabella:

Cat.	DENOMINAZIONE	N. di riferimento della CPC
17	Servizi alberghieri e di Ristorazione	64
18	Servizi di trasporto per Ferrovia	711
19	Servizi di trasporto per via d'acqua	72
20	Servizi di supporto e sussidiari per il settore dei trasporti	74
21	Servizi legali	861
22	Servizi di collocamento e reperimento di personale	872
23	Servizi di investigazione e di sicurezza, eccettuati i servizi con furgoni blindati	873 (salvo 87304)
24	Servizi relativi all'istruzione anche professionale	92
25	Servizi sanitari e sociali	93
26	Servizi ricreativi, culturali e sportivi	96
27	Altri servizi	

Da ciò si desume che il decreto 157 è applicabile agli impianti sportivi solamente per gli articoli riguardanti: Art. 8 - (Forme di pubblicità), Art. 20 - (Prescrizioni tecniche), Art. 21 - (Deroghe in materia di prescrizioni tecniche).

Ciò non toglie che in moltissimi casi tale decreto sia stato integralmente applicato anche per questa tipologia di appalto, in assenza di norme integrative ad hoc.

Una difficoltà è spesso rappresentata dalla esatta determinazione del valore dell'appalto, necessario a determinare la soglia di applicazione del Decreto 157, derivante dal recepimento di una direttiva comunitaria e fissata in 200.000 euro. Nel caso specifico di un servizio di gestione di un impianto sportivo, infatti, tale valore può non essere facilmente esplicitabile, soprattutto nei casi, piuttosto comuni, in cui non vi è scambio di denaro tra le parti (il gestore mantiene gli incassi, l'ente pubblico non paga la prestazione) o in cui addirittura lo scambio non è tra l'ente che paga al gestore un servizio ma al contrario tra il gestore che paga all'ente un affitto.

Spesso in questi casi dubbi si ricorre al vecchio Regio Decreto n.2420 del 1923 (utilizzato per gli appalti cosiddetti "sotto soglia").

Appalto di servizi o concessione di servizi?

Una precisazione importante va fatta riguardo alla natura del servizio nel quale consiste la gestione di un impianto sportivo. In particolar modo va chiarito se trattasi di "appalto di servizi" o di "concessione di servizi".

La Commissione Europea chiarisce che: "L'appalto di servizi concerne prestazioni rese in favore dell'amministrazione, mentre la concessione di servizi riguarda sempre un articolato rapporto trilaterale, che interessa l'amministrazione, il concessionario e gli utenti del servizio"; ne consegue l'individuazione dei soggetti tenuti a pagare il corrispettivo dell'attività svolta. Nella concessione di pubblici servizi il costo del servizio grava sugli utenti, mentre nell'appalto di servizi spetta all'amministrazione l'onere di compensare l'attività svolta dal privato.

Di conseguenza la concessione di pubblico servizio presuppone non solo il fatto che il servizio sia reso a terzi (e non all'amministrazione) ma anche che il corrispettivo sia tutto o in parte a carico degli utenti.

La nozione di appalto di servizi prevede invece come necessario che la prestazione sia resa in favore dell'ente aggiudicatore e che sia resa a titolo oneroso.

La concessione di pubblici servizi risulta quindi estranea all'ambito di operatività dell'appalto di servizi, nel quale è il privato che presta un servizio all'ente aggiudicatore, che di converso ne corrisponde il controvalore economico.

L'elemento caratterizzante la concessione di servizi pubblici rispetto all'appalto di servizi è il "rischio di gestione". Di conseguenza, la concessione di servizi si configura ogni qual volta l'aggiudicatario assuma il rischio della gestione economica del servizio prestato, della sua istituzione e gestione. L'imprenditore – concessionario sostiene una parte considerevole dell'alea economica della gestione che, altrimenti, farebbe capo all'amministrazione.

Vedasi in proposito:

Consiglio di Stato, sez. 6a, n. 2634 del 15 maggio 2002

Consiglio di Stato, sez. 5a, n. 645 del 7 febbraio 2003

Consiglio di Stato, sez. 5a, n. 2294 del 30 aprile 2002

Sono applicabili alle concessioni di servizi i principi comunitari di non discriminazione in ragione della nazionalità, di parità di trattamento, di trasparenza, di reciproco riconoscimento, di proporzionalità.

La Commissione Europea infatti parte dalla distinzione fra appalto pubblico di servizio e concessione di servizi (2000/C 121/02), secondo la quale si ha *appalto pubblico di servizi* quando l'amministrazione affida un servizio dietro pagamento di un corrispettivo. Viceversa, ricorre la *concessione di servizi* quando, a fronte dell'affidamento di un servizio, il corrispettivo consiste anche o solo nella gestione dello stesso. Inoltre, nel secondo caso, l'alea della gestione ricade sul

concessionario (v. p. 3 e 4 Comunicazione e p. 2 Atto di cost. in mora) . Secondo la Commissione nel caso di concessione di servizi non trovano applicazione le direttive 92/50 CE e 93/38 CE. Nondimeno le concessioni di servizi ricadono nel campo di applicazione delle norme del Trattato in tema di libera circolazione delle merci (artt. 28 ss.), libertà di stabilimento (artt. 43 ss.) e soprattutto di libera prestazione di servizi (artt. 49 ss.), nonché dei principi sanciti dalla Corte (sentenza 18 novembre 1999, causa C-275/98, *Unitron Scandinavia*): in particolare di trasparenza (comportante l'obbligo di rendere pubblico l'intenzione di affidare ad un terzo la gestione di un servizio) e di parità di trattamento o di non discriminazione (comportante che la scelta sia assunta in base a criteri obiettivi e nel rispetto delle regole e dei requisiti inizialmente fissati).

La gestione diretta dei servizi sportivi e le società miste pubblico-privato

La complessa materia della gestione dei servizi pubblici (soprattutto per quanto riguarda le reti di distribuzione di acqua e gas, il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti, nonché altri servizi che coinvolgono interessi economici ben più consistenti di quelli sportivi) ha avuto un primo tentativo di regolamentazione nel 2000, con l'ormai famoso articolo 113 del T.U. 267/00:

Articolo 113 Forme di gestione

1. I servizi pubblici locali sono gestiti nelle seguenti forme:

- a) in economia, quando per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire una istituzione o una azienda;*
- b) in concessione a terzi, quando sussistano ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;*
- c) a mezzo di azienda speciale, anche per la gestione di più servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale;*
- d) a mezzo di istituzione, per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale;*
- e) a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, qualora sia opportuna in relazione alla natura o all'ambito territoriale del servizio la partecipazione di più soggetti pubblici o privati;*
- f) a mezzo di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria a norma dell'articolo 116.*

Da qui partirono una serie di affidamenti diretti ed indiretti a società più o meno partecipate dall'ente pubblico, con conseguenti ricorsi e numerosi pronunciamenti di TAR e di Corte di cassazione, che hanno portato a più di una modifica dell'art.113, a cui nel tempo si era aggiunto un articolo 113 *bis*, dichiarato incostituzionale dalla Corte Europea.

Il testo attualmente in vigore dell'articolo 113 è quindi:

NUOVO TESTO DELL'ART. 113 DEL T.U. 267/00, COSI' COME MODIFICATO DAL D.L. 269/2003, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI NELLA LEGGE 326/2003, DALLA LEGGE 350/2003 E DALLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE DEL 27 LUGLIO 2004.

Art. 113. - (Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica).

1. Le disposizioni del presente articolo che disciplinano le modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali concernono la tutela della concorrenza e sono inderogabili ed integrative delle discipline di settore. Restano ferme le altre disposizioni di settore e quelle di attuazione di specifiche normative comunitarie. Restano escluse dal campo di applicazione del presente articolo i settori disciplinati dai decreti legislativi 16 marzo 1999, n. 79 e 23 maggio 2000, n. 164 e successive modificazioni.

2. Gli enti locali non possono cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinati all'esercizio dei servizi pubblici di cui al comma 1, salvo quanto stabilito dal comma 13.

3. Le discipline di settore stabiliscono i casi nei quali l'attività di gestione delle reti e degli impianti destinati alla produzione dei servizi pubblici locali di cui al comma 1 può essere separata da quella di erogazione degli stessi. È, in ogni caso, garantito l'accesso alle reti a tutti i soggetti legittimati all'erogazione dei relativi servizi.

4. Qualora sia separata dall'attività di erogazione dei servizi, per la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali gli enti locali, anche in forma associata, si avvalgono:

a) di soggetti allo scopo costituiti, nella forma di società di capitali, con la partecipazione totalitaria di capitale pubblico, cui può essere affidata direttamente tale attività a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano; b) di imprese idonee, da individuare mediante procedure ad evidenza pubblica, ai sensi del comma 7.

5. L'erogazione del servizio avviene secondo le discipline di settore e nel rispetto della normativa dell'Unione europea, con conferimento della titolarità del servizio:

a) a società di capitali individuate attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;

b) a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l'espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche;

c) a società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

5-bis. Le normative di settore, al fine di superare assetti monopolistici, possono introdurre regole che assicurino concorrenzialità nella gestione dei servizi da esse disciplinate prevedendo, nel rispetto delle disposizioni di cui al comma 5, criteri di gradualità nella scelta delle modalità di conferimento del servizio.

5-ter. In ogni caso in cui la gestione della rete, separata od integrata con l'erogazione dei servizi, non sia stata affidata con gara ad evidenza pubblica, i soggetti gestori di cui ai precedenti commi provvedono all'esecuzione dei lavori comunque connessi alla gestione della rete esclusivamente mediante contratti di appalto o di concessione di

lavori pubblici, aggiudicati a seguito di procedure di evidenza pubblica, ovvero in economia nei limiti di cui all'art. 24 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e all'art. 143 del Decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554. Qualora la gestione della rete, separata od integrata con la gestione dei servizi, sia stata affidata con procedura di gara, il soggetto gestore può realizzare direttamente i lavori connessi alla gestione della rete, purché qualificato ai sensi della normativa vigente e purché la gara espletata abbia avuto ad oggetto sia la gestione del servizio relativo alla rete, sia l'esecuzione dei lavori connessi. Qualora, invece, la gara abbia avuto ad oggetto esclusivamente la gestione del servizio relativo alla rete, il gestore deve appaltare i lavori a terzi con procedure ad evidenza pubblica previste dalla legislazione vigente.

6. Non sono ammesse a partecipare alle gare di cui al comma 5 le società che, in Italia o all'estero, gestiscono a qualunque titolo servizi pubblici locali in virtù di un affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica, o a seguito dei relativi rinnovi; tale divieto si estende alle società controllate o collegate, alle loro controllanti, nonché alle società controllate o collegate con queste ultime. Sono parimenti esclusi i soggetti di cui al comma 4.

7. La gara di cui al comma 5 è indetta nel rispetto degli standard qualitativi, quantitativi, ambientali, di equa distribuzione sul territorio e di sicurezza definiti dalla competente Autorità di settore o, in mancanza di essa, dagli enti locali.

8. Qualora sia economicamente più vantaggioso, è consentito l'affidamento contestuale con gara di una pluralità di servizi pubblici locali diversi da quelli di trasporto collettivo. In questo caso, la durata dell'affidamento, unica per tutti i servizi, non può essere superiore alla media calcolata sulla base della durata degli affidamenti indicata dalle discipline di settore.

9. Alla scadenza del periodo di affidamento, e in esito alla successiva gara di affidamento, le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali di proprietà degli enti locali o delle società di cui al comma 13 sono assegnati al nuovo gestore. Sono, inoltre, assegnati al nuovo gestore le reti o loro porzioni, gli impianti e le altre dotazioni realizzate, in attuazione dei piani di investimento di cui al comma 7, dal gestore uscente. A quest'ultimo è dovuto da parte del nuovo gestore un indennizzo pari al valore dei beni non ancora ammortizzati, il cui ammontare è indicato nel bando di gara.

10. È vietata ogni forma di differenziazione nel trattamento dei gestori di pubblico servizio in ordine al regime tributario, nonché alla concessione da chiunque dovuta di contribuzioni o agevolazioni per la gestione del servizio.

11. I rapporti degli enti locali con le società di erogazione del servizio e con le società di gestione delle reti e degli impianti sono regolati da contratti di servizio, allegati ai capitolati di gara, che dovranno prevedere i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti.

12. L'ente locale può cedere in tutto o in parte la propria partecipazione nelle società erogatrici di servizi mediante procedure ad evidenza pubblica da rinnovarsi alla scadenza del periodo di affidamento. Tale cessione non comporta effetti sulla durata delle concessioni e degli affidamenti in essere.

13. *Gli enti locali, anche in forma associata, nei casi in cui non sia vietato dalle normative di settore, possono conferire la proprietà delle reti, degli impianti, e delle altre dotazioni patrimoniali a società a capitale interamente pubblico, che è incredibile. Tali società pongono le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali a disposizione dei gestori incaricati della gestione del servizio o, ove prevista la gestione separata della rete, dei gestori di quest'ultima, a fronte di un canone stabilito dalla competente Autorità di settore, ove prevista, o dagli enti locali. Alla società suddetta gli enti locali possono anche assegnare, ai sensi della lettera a) del comma 4, la gestione delle reti, nonché il compito di espletare le gare di cui al comma 5.*

14. *Fermo restando quanto disposto dal comma 3, se le reti, gli impianti e le altre dotazioni patrimoniali per la gestione dei servizi di cui al comma 1 sono di proprietà di soggetti diversi dagli enti locali, questi possono essere autorizzati a gestire i servizi o loro segmenti, a condizione che siano rispettati gli standard di cui al comma 7 e siano praticate tariffe non superiori alla media regionale, salvo che le discipline di carattere settoriale o le relative Autorità dispongano diversamente. Tra le parti è in ogni caso stipulato, ai sensi del comma 11, un contratto di servizio in cui sono definite, tra l'altro, le misure di coordinamento con gli eventuali altri gestori.*

15. *Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, se incompatibili con le attribuzioni previste dallo statuto e dalle relative norme di attuazione.*

15-bis. *Nel caso in cui le disposizioni previste per i singoli settori non stabiliscano un congruo periodo di transizione, ai fini dell'attuazione delle disposizioni previste nel presente articolo, le concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2006, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante. Sono escluse dalla cessazione le concessioni affidate a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato sia stato scelto mediante procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza, nonché quelle affidate a società a capitale interamente pubblico a condizione che gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.*

Sono altresì escluse dalla cessazione le concessioni affidate alla data del 1 ottobre 2003 a società già quotate in borsa e a quelle da esse direttamente partecipate a tale data, nonché a società originariamente a capitale interamente pubblico che entro la stessa data abbiano provveduto a collocare sul mercato quote di capitale attraverso procedure ad evidenza pubblica, ma, in entrambe le ipotesi indicate, le concessioni cessano comunque allo spirare del termine equivalente a quello della durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a seguito di procedure di evidenza pubblica, salva la possibilità di determinare caso per caso la cessazione in una data successiva qualora la stessa risulti proporzionata ai tempi di recupero di particolari investimenti effettuati da parte del gestore.

15-ter. *Il termine del 31 dicembre 2006, di cui al comma 15-bis, può essere differito ad una data successiva, previo accordo, raggiunto caso per caso, con la Commissione europea, alle condizioni sotto indicate:*

a) *nel caso in cui, almeno dodici mesi prima dello scadere del suddetto termine si dia luogo, mediante una o più fusioni, alla costituzione di una nuova società capace di servire un bacino di utenza complessivamente non inferiore a due*

volte quello originariamente servito dalla società maggiore; in questa ipotesi il differimento non può comunque essere superiore ad un anno;

b) nel caso in cui, entro il termine di cui al lettera a), un'impresa affidataria, anche a seguito di una o più fusioni, si trovi ad operare in un ambito corrispondente almeno all'intero territorio provinciale ovvero a quello ottimale, laddove previsto dalle norme vigenti; in questa ipotesi il differimento non può comunque essere superiore a due anni.

15-quater. A decorrere dal 1° gennaio 2007 si applica il divieto di cui al comma 6, salvo nei casi in cui si tratti dell'espletamento delle prime gare aventi ad oggetto i servizi forniti dalle società partecipanti alla gara stessa. Con regolamento da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sentite le Autorità indipendenti di settori e la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Governo definisce le condizioni di ammissione alle gare di imprese estere, o di imprese italiane che abbiano avuto all'estero la gestione del servizio senza ricorrere a procedure di evidenza pubblica, a condizione che, nel primo caso, sia fatto salvo il principio della reciprocità e siano garantiti tempi certi per l'effettiva apertura dei relativi mercati.

Va detto che attualmente in Italia non sono molte le esperienze di gestioni degli impianti sportivi nella forma di società miste. Dopo un primo momento di entusiasmo, infatti, molte amministrazioni hanno ritenuto poco conveniente seguire questa strada.

L'affidamento alle Società Sportive

Veniamo quindi all'ultima, in ordine di tempo, possibilità di gestione offerta dalla legge n. 289 del 27 dicembre 2002, la legge finanziaria 2003.

L'art.90 istituisce e disciplina le Società Sportive Dilettantistiche, società di capitali senza finalità di lucro, affiliate alle Federazioni Sportive del Coni o ad Enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI. Per queste società sono previste caratteristiche ben precise, quali ad esempio la impossibilità di compensare gli amministratori.

Si tratta quindi, è facilmente comprensibile, di società il cui fine è solamente quello di diffondere la pratica sportiva, senza altro scopo, men che meno un qualunque fine lucrativo.

Il comma 25 di tale articolo recita:

25. Ai fini del conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 29 della presente legge, nei casi in cui l'ente pubblico territoriale non intenda gestire direttamente gli impianti sportivi, la gestione e' affidata in via preferenziale a societa' 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. Le regioni disciplinano, con propria legge, le modalità di affidamento.

Fino ad oggi le uniche leggi regionali emanate in proposito sono quelle di Liguria, Toscana ed Abruzzo, che riportiamo di seguito:

LEGGE REGIONALE LIGURIA 10/8/2004 N. 15

Disciplina delle modalità di affidamento della gestione di impianti sportivi pubblici

ARTICOLO 1

(Oggetto, ambito di applicazione e finalità)

1. La Regione, in attuazione dell'articolo 90, comma 25, della legge 27 dicembre 2002 n. 289 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003), disciplina le modalità di affidamento a terzi degli impianti sportivi di proprietà degli enti pubblici territoriali.
2. Rientrano nell'ambito di applicazione della presente legge gli impianti sportivi di proprietà di enti pubblici territoriali non gestiti direttamente dagli enti medesimi, intesi quali strutture in cui possono praticarsi attività sportive di qualsiasi livello eventualmente associate ad attività ricreative e sociali di interesse pubblico.
2. Sono esclusi dall'applicazione della presente legge gli impianti sportivi situati in Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, ad eccezione delle piscine e delle sale con caratteristiche di palazzi dello sport.
4. L'uso degli impianti sportivi deve essere aperto a tutti i cittadini.

ARTICOLO 2

(Affidamento della gestione)

1. I soggetti cui affidare la gestione degli impianti sportivi sono individuati in base a procedure ad evidenza pubblica, tra coloro che presentano idonei requisiti e che garantiscono il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1.
2. La gestione degli impianti sportivi è affidata dagli enti territoriali proprietari, in via preferenziale, a società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione e propaganda sportiva, discipline sportive associate e Federazioni sportive nazionali.
3. Gli enti territoriali provvedono alla stipula di convenzioni che stabiliscono i criteri d'uso degli impianti sportivi, nel rispetto delle finalità di cui alla presente legge.
4. L'uso dell'impianto sportivo deve essere garantito anche a società ed associazioni sportive non affidatarie.

ARTICOLO 3

(Requisiti generali per la valutazione dei soggetti richiedenti)

1. Gli enti territoriali, nella formazione delle graduatorie per l'affidamento della gestione degli impianti sportivi, tengono conto del possesso dei seguenti requisiti da parte dei soggetti richiedenti:
 - a. rispondenza dell'attività svolta in relazione al tipo di impianto sportivo ed alle attività sportive in esso praticabili;
 - b. esperienza nella gestione di impianti sportivi;
 - c. qualificazione degli istruttori e degli allenatori;
 - d. livello di attività svolta;
 - e. attività svolta a favore dei giovani, dei disabili e degli anziani;
 - f. anzianità di svolgimento dell'attività in ambito sportivo;
 - g. numero di tesserati per le attività sportive che possono svolgersi nell'impianto.
2. Gli enti territoriali, al fine della valutazione delle offerte, possono individuare ulteriori requisiti in aggiunta a quelli di cui al comma 1, anche con riferimento alla economicità di gestione e alla conseguente ricaduta sulle tariffe applicate.
3. A ciascuno dei requisiti di cui ai commi 1 e 2 devono essere attribuiti valori omogenei e proporzionati tra loro, da pubblicizzare per le gare di affidamento della gestione.
4. Il totale dei valori assegnati per gli ulteriori requisiti eventualmente individuati dagli enti territoriali, in aggiunta a quelli di cui al comma 1, non potrà comunque superare il trenta per cento del valore complessivo di tutti i requisiti di valutazione.

ARTICOLO 4

(Norma transitoria)

1. Le convenzioni tra gli enti territoriali ed i soggetti affidatari della gestione degli impianti sportivi di cui all'articolo 1, stipulate antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge, la cui prima scadenza sia prevista entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della medesima, restano valide fino alla scadenza prevista nelle convenzioni stesse.
2. Le convenzioni, la cui prima scadenza sia prevista oltre il termine di cui al comma 1, dovranno essere rinnovate secondo le previsioni di cui alla presente legge, entro il 31 dicembre 2006.

La presente legge regionale sarà pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Liguria.

Data a Genova addì 10 agosto 2004

PER IL PRESIDENTE IL VICE PRESIDENTE (Vincenzo Gianni Plinio)

LEGGE REGIONALE N. 9 DEL 24-06-2003 REGIONE ABRUZZO

Disciplina delle modalità di affidamento di impianti sportivi da parte degli enti pubblici territoriali della Regione Abruzzo

Fonte: BOLLETTINO UFFICIALE DELLA REGIONE ABRUZZO
N. 21 del 25 luglio 2003

Il CONSIGLIO REGIONALE ha approvato;

Il PRESIDENTE DELLA GIUNTA REGIONALE promulga la seguente legge:

ARTICOLO 1

Finalità

1. La Regione Abruzzo, in attuazione delle disposizioni del comma 25, dell'articolo 90, della legge 27.12.2002, n. 289, disciplina le modalità di affidamento a società ed associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate e Federazioni sportive nazionali, degli impianti sportivi di proprietà degli Enti pubblici territoriali, non gestiti direttamente dagli stessi.

ARTICOLO 2

Soggetti affidatari

1. Le associazioni e società sportive di cui all'art. 1 devono svolgere la loro attività senza fine di lucro.
2. L'affidamento degli impianti sportivi da parte degli Enti pubblici territoriali avviene prioritariamente a vantaggio delle società ed associazioni che praticano la disciplina sportiva relativa all'impianto, e che operano nel territorio dell'Ente affidatario.
3. In caso di presenza di più società o associazioni che praticano la stessa disciplina sportiva l'affidamento avviene a vantaggio della società o associazione con il maggior numero di iscritti e che svolgono la propria attività da un maggior numero di anni, in caso di parità del numero di iscritti prevale l'anzianità; a parità di numero di iscritti e di anni di attività l'affidamento avviene in favore della società o associazione che opera nel territorio dell'Ente affidatario.

ARTICOLO 3

Modalità dell'affidamento

1. Gli Enti territoriali affidano la gestione degli impianti sportivi in concessione o in locazione per un periodo fino a dieci anni, rinnovabile per periodi fino a dieci anni su richiesta delle associazioni o società sportive di cui all'art. 1.

2. Le concessioni e locazioni di cui al comma 1 sono approvate e stipulate per un canone annuo non inferiore a 100 € e non superiore al 10% di quello determinato sulla base dei valori in commercio e sentito l'Ufficio Tecnico Comunale.

3. Per quanto non previsto dalla presente legge si rinvia alle disposizioni della L.R. 4 novembre 1997, n. 120.

ARTICOLO 4

Urgenza

1. La presente legge è dichiarata urgente ed entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo.

Formula Finale:

La presente legge regionale sarà pubblicata nel "Bollettino Ufficiale della Regione". E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Abruzzo.

Data a L'Aquila, addì 24 Giugno 2003

L.R. 3 GENNAIO 2005, N. 6 DISCIPLINA DELLE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DI IMPIANTI SPORTIVI DA PARTE DEGLI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI DELLA TOSCANA.

Art. 01 - Oggetto della legge

1. La presente legge disciplina, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 90, comma 25 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato), le modalità di affidamento degli impianti sportivi di proprietà degli enti pubblici territoriali, non gestiti direttamente dagli stessi.

Art. 02 - Soggetti affidatari

1. Gli enti pubblici territoriali, che non intendano gestire direttamente i propri impianti sportivi, ne affidano in via preferenziale la gestione a società e associazioni sportive dilettantistiche, enti di promozione sportiva, discipline sportive associate e federazioni sportive nazionali.

2. L'affidamento in gestione a soggetti diversi da quelli indicati nel comma 1 avviene solo in caso di esito infruttuoso delle procedure di selezione di cui all'articolo 3 e comunque nel rispetto dei principi relativi alle medesime.

Art. 03 - Regolamento

1. Gli enti pubblici territoriali disciplinano con regolamento le modalità di affidamento in gestione degli impianti sportivi nel rispetto dei seguenti criteri:

- a) garanzia dell'apertura dell'impianto a tutti i cittadini;
- b) garanzia di imparzialità nel permetterne l'utilizzo ai soggetti di cui all'art. 2 che ne facciano richiesta all'affidatario;
- c) differenziazione delle procedure di selezione in ragione della diversa tipologia e rilevanza economica degli impianti;
- d) utilizzo dell'avviso pubblico come modalità di pubblicità della procedura di selezione, idonea a garantirne l'effettiva conoscenza a tutti i soggetti interessati;
- e) scelta dell'affidatario che tenga conto dell'esperienza nel settore, del radicamento sul territorio nel bacino di utenza dell'impianto, dell'affidabilità economica, della qualificazione professionale degli istruttori e allenatori utilizzati, della compatibilità dell'attività sportiva esercitata con quella praticabile nell'impianto e dell'eventuale organizzazione di attività a favore dei giovani, dei diversamente abili e degli anziani;
- f) selezione da effettuarsi in base alla presentazione di progetti che consentano la valutazione dei profili economici e tecnici della gestione;
- g) valutazione della convenienza economica dell'offerta, da effettuarsi in base alla previa indicazione da parte dell'ente territoriale del canone minimo che si intende percepire e dell'eventuale massimo contributo economico che si intende concedere a sostegno della gestione;
- h) garanzia della compatibilità delle eventuali attività ricreative e sociali di interesse pubblico, praticabili straordinariamente negli impianti, con il normale uso degli impianti sportivi;
- i) determinazione della durata massima dell'affidamento in gestione.

2. Nel regolamento gli enti pubblici territoriali possono altresì individuare ulteriori criteri di valutazione delle offerte, in aggiunta a quelli di cui al comma 1, lettera e).

3. In assenza del regolamento di cui al presente articolo, la selezione dei soggetti affidatari deve comunque avvenire nel rispetto dei criteri di cui allo stesso comma 1.

Art. 04 - Convenzioni

1. Gli enti pubblici territoriali stipulano con il soggetto risultato affidatario una convenzione concernente la gestione dell'impianto sportivo.

2. La convenzione stabilisce, in particolare, i criteri d'uso dell'impianto e le condizioni giuridiche ed economiche della gestione dello stesso.

Art. 05 - Norme transitorie

1. Le convenzioni stipulate precedentemente alla data di entrata in vigore della presente legge ed aventi scadenza nel termine di ventiquattro mesi da questa conservano efficacia.

2. Le convenzioni relative ad impianti sportivi oggetto di interventi di nuova edificazione o di ristrutturazione edilizia, effettuati dal soggetto gestore nei quindici anni precedenti la data di entrata in vigore della presente legge conservano efficacia.

3. Le convenzioni aventi scadenza successiva al termine di cui al comma 1, cessano di produrre effetti decorsi ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Queste leggi regionali disciplinano, senza distinzione di sorta, l'affidamento di **tutti** gli impianti sportivi di proprietà pubblica, prevedendo come obbligo:

- l'affidamento alle società sportive dilettantistiche (tranne nei casi in cui non ve ne siano);
- la territorialità delle suddette società;
- assenza di finalità di lucro della gestione.

Si tratta di una evidente violazione dei principi comunitari sopra esposti di libera circolazione delle merci, libertà di stabilimento, libera prestazione di servizi, e soprattutto trasparenza, parità di trattamento e di non discriminazione.

E' chiaro che questa mancanza non va imputata alle leggi regionali, che non hanno fatto altro che recepire quanto disposto dall'art.90 della legge 289.

Ora, la questione fondamentale è: sono gli impianti sportivi (di proprietà pubblica) oggetto di interesse da parte di imprenditori privati in grado di offrire alle amministrazioni pubbliche condizioni economicamente favorevoli pur fornendo ai cittadini un buon servizio?

Non vi è dubbio che sì.

Una volta stabilita una convenzione tra il soggetto pubblico ed il soggetto privato che garantisca il primo e i cittadini in modo da non consentire operazioni economicamente vantaggiose solamente per il concessionario, perché l'ente pubblico dovrebbe privarsi di un rendimento maggiore e privare i propri cittadini di un servizio che potrebbe anche essere migliore, restringendo l'ambito della ricerca del possibile concessionario solamente tra le società sportive locali?

Favorire questo tipo di società, in un mercato sportivo ormai aperto ad interessi economici e ad operatori di livello imprenditoriale elevato, sembra andare contro ogni principio di logica e di trasparenza, ma soprattutto danneggia lo sport, che viene privato di stimoli economici e di concorrenza che lo potrebbero far crescere.

() La dott.ssa Rossana Prola è Amministratore di Professione Acqua srl, una società che si occupa di consulenza nel settore delle piscine ad uso pubblico. E' autore di molte pubblicazioni sull'argomento.
e-mail: prola@professioneacqua.it web: www.professioneacqua.it*