Città di
PONTE SAN PIETRO
Provincia di Bergamo

SETTORE 3 – "*SERVIZI EDUCATIVI, CULTURA E SEGRETERIA COMUNALE*"
Piazza Libertà n. 1 – tel. 035.6228470 – fax 035.6228499 – e-mail: servizi.educativi@comune.pontesanpietro.bg.it

RELAZIONE EX ART. 14 DEL D.LGS. 201/2022 PER L'AFFIDAMENTO IN HOUSE DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEL PALAZZETTO DELLO SPORT "PALAPONTE" E DEL CENTRO "LA PROPOSTA" DI VIA SAN MARCO, 1 - PONTE SAN PIETRO

SETTORE 3 – "*SERVIZI EDUCATIVI, CULTURA E SEGRETERIA COMUNALE*"
Piazza Libertà n. 1 – tel. 035.6228470 – fax 035.6228499 – e-mail: servizi.educativi@comune.pontesanpietro.bg.it

INDICE

1. PREMESSA 2

2. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO 4

3. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO 6

4. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE 7

5. MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA 8

6. TIPOLOGIA DEGLI IMPIANTI AFFIDATI IN GESTIONE 12

7. LA VALUTAZIONE DELLA CONVENIENZA ECONOMICA 13

8. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE 15

SETTORE 3 – "*SERVIZI EDUCATIVI, CULTURA E SEGRETERIA COMUNALE*"
Piazza Libertà n. 1 – tel. 035.6228470 – fax 035.6228499 – e-mail: servizi.educativi@comune.pontesanpietro.bg.it

1. PREMESSA

La presente relazione è finalizzata ad evidenziare le ragioni ed il rispetto della sussistenza dei requisiti previsti dalla disciplina nazionale e comunitaria in relazione all'affidamento *"in house"* a favore della società partecipata HSERVIZI S.p.a. per la gestione del palazzetto dello sport "PalaPonte" e del Centro la Proposta di via San Marco, 1 a Ponte San Pietro.
In particolare, si rende necessario:

- analizzare il quadro normativo di riferimento anche con riguardo ai requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta;
- illustrare le caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da assegnare in gestione;
- specificare gli obblighi di servizio pubblico universale cui dovrà attenersi l'affidatario;
- esplicitare la convenienza economica della scelta dell'affidamento *in house* in alternativa al ricorso al mercato concorrenziale, evidenziando i risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché i risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati.

Quanto sopra, ai sensi degli artt. 14 e 17 del D.Lgs. n. 201/2022 che testualmente recita:

- l'art. 14, comma 1, ai sensi del quale "*Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione: omissis … c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17*";
- l'art. 14, comma 2, ai sensi del quale "*Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati omissis*";
- l'art. 14, comma 3, ai sensi del quale "*Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovra compensazioni*";
- l'art. 17, comma 1, ai sensi del quale *"Gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi d'interesse economico generale di livello locale a società in house, nei*

limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina in materia di contratti pubblici e di cui al decreto legislativo n. 175 del 2016";

- l'art. 19, comma 1 che prevede che *"Fatte salve le discipline di settore, la durata dell'affidamento è fissata dall'ente locale e dagli altri enti competenti in funzione della prestazione richiesta, in misura proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti proposti dall'affidatario e comunque in misura non superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento e indicati nel contratto di servizio di cui all'articolo 24, in conformità alla disciplina europea e nazionale in materia di contratti pubblici. Nel caso di affidamento a società in house di servizi pubblici locali non a rete, la durata dello stesso non può essere superiore a cinque anni, fatta salva la possibilità per l'ente affidante di dare conto, nella deliberazione di affidamento di cui all'articolo 17, comma 2, delle ragioni che giustificano una durata superiore al fine di assicurare l'ammortamento degli investimenti, secondo quanto asseverato nel piano economico-finanziario di cui all'articolo 17, comma 4."*

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio di gestione impianti sportivi comunali e strutture accessorie
Ente affidante	Comune di Ponte San Pietro
Tipo di affidamento	Contratto di servizio
Modalità di affidamento	Affidamento diretto a società *in house*
Durata dell'affidamento	5 anni - dal 01/07/2023 al 30/06/2028
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Singolo comune *PONTE SAN PIETRO*

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Dott. Paolo Zappa
Ente di riferimento	Comune di Ponte San Pietro (Bg)
Area/servizio	Dirigente Settore 3
Telefono	035.6228473
E-mail	paolo.zappa@comune.pontesanpietro.bg.it

Data di redazione	Febbraio 2023

2. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

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

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

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

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

Di recente, si è ulteriormente precisato che, nel caso di società a capitale interamente pubblico partecipate da una pluralità di enti locali, il controllo da parte di queste ultime sulla società deve essere esercitato "congiuntamente", deliberando anche a maggioranza (Corte di Giustizia, sez. III, 13 novembre 2008, in C-324/07, *Coditel Brabant*) e che quando più soggetti di natura pubblica istituiscono in comune una società incaricata di adempiere compiti di servizio pubblico ad esse spettanti ovvero quando un soggetto di natura pubblica aderisce ad una compagine siffatta, *"la condizione relativa all'esercizio congiunto di un controllo "analogo" è soddisfatta qualora ciascuna delle autorità stesse partecipi sia al capitale sia agli organi direttivi dell'entità suddetta"* (Corte di Giustizia, sez. III, 29 novembre 2012, in C-182/11 e 183/11, *Econord*).

L'istituto dell'affidamento "in house" è stato formalmente recepito – per quanto riguarda le concessioni – dall'articolo 17 della direttiva 2014/23/UE ed è stato trasposto, nell'ordinamento, interno, all'interno dell'art. 5 del D.Lgs. 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i. (di seguito, anche il "Codice dei contratti pubblici"), ai sensi del quale *"una concessione o un appalto pubblico, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona*

giuridica di diritto pubblico o di diritto privato, non rientrano nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

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

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

3. CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

La gestione degli impianti sportivi deve essere svolta secondo finalità sociali e sportive, con propria organizzazione del personale e dei mezzi necessari.
Al di là della ripartizione tra oneri di manutenzione ordinaria e straordinaria, gli obblighi di servizio pubblico gravanti sul gestore vengono individuati come segue:

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

L'offerta di attività ricreative e sportive alla cittadinanza (*vedi anche manifestazione ed eventi*) è da considerarsi come la risposta ad un'esigenza sociale che richiede di prevedere e corrispondere un'adeguata organizzazione e dotazione dei servizi capaci, non solo di assecondare e soddisfare, ma anche di sviluppare la domanda di sport a tutti i livelli.
In tale ottica è importante considerare non solo l'impianto in sé per sé e la sua corretta utilizzazione, ma anche il migliore impiego delle risorse esistenti in un dato ambito territoriale: umane e strumentali. Tale finalità impone la necessità di prendere in considerazione, insieme all'impianto ed ai suoi addetti, gli utenti che praticano l'attività, l'ambiente territoriale in cui è inserito l'impianto, le scuoledi ogni ordine e grado, gli enti territoriali che sono chiamati a sostenere servizi, e tutte le realtà associative presenti sul territorio, in particolare quelle dilettantistiche.

La corretta gestione dovrà, di conseguenza, sempre tenere conto dei seguenti fattori:
- bacino di utenza e, quindi domanda, alla quale l'impianto deve rispondere in termini di quantità e qualità;
- collocazione dell'impianto all'interno del sistema sportivo locale e sua concreta accessibilità spaziale, temporale e sociale;
- adeguatezza del servizio offerto dall'impianto rispetto alla domanda;
- continuità del servizio che, proprio in quanto servizio pubblico ed universale, per nessuna ragione può essere sospeso o abbandonato, se non per cause di forza maggiore.

Da tali elementi discendono anche le scelte tariffarie dell'Ente che debbono fondarsi su valutazioni di ordine gestionale/economico del servizio, ma che determinano anche l'accessibilità all'impianto e conseguentemente, la fruizione più o meno ampia del servizio.
Le tariffe contribuiscono quindi a definire un'equa distribuzione della partecipazione dell'utente ai costi e, quindi, anche per un'efficace opera promozionale, è opportuno che tariffe e corrispettivi di fruizione del servizio siano stabiliti in modo diversificato e flessibile, così come possono essere previste riduzione per particolari tipi di attività che necessitano di una mirata opera di incentivazione e supplementi per particolari utilizzi.

4. OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

La gestione degli impianti sportivi, è soggetta ad obblighi di servizio pubblico universale previsti dalla legislazione di settore e ad obblighi previsti dalle condizioni con le quali l'Amministrazione Comunale ha stabilito di disciplinare l'uso degli immobili. In particolare, ai sensi dell'art. 6, comma 1, del D.Lgs. n. 38/2021: *"L'uso degli impianti sportivi in esercizio da parte degli enti locali territoriali è aperto a*

tutti i cittadini e deve essere garantito, sulla base di criteri obiettivi, a tutte le società e associazioni sportive".
L'utilizzo degli impianti sportivi da parte delle associazioni del Comune di Ponte San Pietro e dei cittadini residenti (singoli o associati, che non agiscano *in nome e per conto di associazioni sportive dilettantistiche*) dovrà avvenire alle condizioni stabilite dall'apposito contratto di servizio.
La Commissione Europea nel Libro verde sui servizi di interesse generale (COM 2003-270) ha inoltre individuato una serie di obblighi di pubblico servizio, tra i quali rientrano gli aspetti di seguito individuati:

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

Rispetto al servizio in oggetto, l'affidamento ad HServizi SpA, secondo la modalità *in house*, si ritiene pienamente rispondente a tutte le condizioni di "servizi pubblico locale" in precedenza individuate, così come di seguito precisato:
Universalità: il servizio è garantito per tutti gli utenti e su tutto il territorio indipendentemente dalla loro posizione geografica (*centro abitato e nuclei rurali distaccati*) e ai medesimi standard qualitativi. Stante la sua valenza sociale, inoltre, l'affidamento avverrà per la totalità delle utenze riferibili alle tipologie di servizi affidati, così da garantire il pieno rispetto del principio di universalità.
Continuità: non è prevista alcuna interruzione di servizio al momento dell'entrata in vigore del contratto; disponibilità immediata di tutti i mezzi tecnici-operativi e organizzativi per assicurare la gestione del servizio a partire dal 01/07/2023; continuità del servizio durante tutto l'anno, continuità e regolarità dei servizi di avvalendosi di una struttura organizzativa di HServizi SpA che consente di monitorare lo svolgimento regolare delle azioni programmate.
Qualità: un serio standard nello svolgimento dei servizi con assicurazione di modalità di realizzazione dei servizi più adeguate alle esigenze del Comune. HServizi SpA, persegue l'obiettivo del progressivo, continuo miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del servizio, adottando le soluzioni organizzative e procedurali più funzionali allo scopo.
Economicità: livello di servizio realizzato senza integrare la previsione economica complessiva rinveniente dai corrispettivi contrattuali afferenti al nuovo affidamento.
Monitoraggio e controllo: gli uffici preposti dell'Ente Comune di Ponte San Pietro effettuano un controllo diretto sullo svolgimento del servizio, verificano il rispetto degli obblighi contrattuali e normativi; richiedono informazioni e confronti sull'andamento del servizio, di controllo dei risultati e dell'operato, incontri volti a monitorare la qualità del servizio erogato, nonché la soluzione di eventuali problematiche che possano insorgere dalla gestione del servizio.
Trasparenza e informazione completa: sottoscrizione di un contratto di servizio dove sono specificati tutti i servizi in modo puntuale e chiaro; diritto all'informazione su tutte le attività e le procedure in uso, sia a livello qualitativo che quantitativo ed in particolare a quelle di carattere economico; libero accesso agli atti aziendali, nel rispetto della normativa vigente. Per gli aspetti relazionali con i cittadini, garantisce l'identificabilità del personale e dei relativi responsabili dei vari settori.

Sostenibilità ambientale e riduzione degli impatti: la società s'impegna a promuovere una gestione ecologicamente razionale.

5. MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

Con riferimento al caso di specie, non appare sussistere un mercato concorrenziale, anche solo potenziale, in grado di garantire, tramite una struttura organizzata in modo imprenditoriale, la copertura dei costi mediante i ricavi in quanto vi sono tariffe calmierate e decise annualmente dall'amministrazione comunale con il fine di garantire la promozione sportiva e l'aggregazione sociale alla popolazione.
L'opportunità di un affidamento *in house* in favore della società Hservizi S.p.A. si giustifica, altresì, in considerazione dell'attuale scenario economico-sociale, che ha visto, nel corso degli ultimi anni, situazioni precarie in tutto il territorio bergamasco.
Sono, difatti, noti i casi di affidamento tramite concessione pubblico/privata che hanno portato al fallimento dei centri sportivi o alla gestione poco oculata e, a volte, difficoltosa.
Non a caso la società HServizi Spa negli ultimi anni ha ottenuto in gestione da diversi comuni dell'Isola bergamasca l'affidamento della gestione di impianti sportivi comunali e tutti sono state aggiudicati attraverso l'affidamento *in house* del servizio, esistendo palesemente i requisiti normativi sopra indicati.
Anche la casistica del Comune di Ponte San Pietro non si sottrae a questa evidenza (Centro sportivo di Locate) e pertanto l'assenza di operatori privati interessati alla gestione poco remunerativa degli impianti sportivi comunali sta alla base della convenienza economica della decisione dell'affidamento diretto alla propria società partecipata.
Non da ultimo si segnala che la gestione di numerosi impianti sportivi da parte di HServizi Spa, tutti concentrati nell'Isola bergamasca, ha generato un notevole *know how* che genera efficienza operativa degli addetti, oltre a considerevoli economie di scala a livello economico che portano benefici anche al Comune
In sintesi, paiono assolutamente presenti tutti i requisiti interni ed esterni che possano giustificare un affidamento diretto da parte del Comune alla società Hservizi Spa.
L'insufficiente appetibilità della gestione di impianti sportivi e la scarsa ricettività del mercato a farsene carico è un dato di fatto.
Fatte salve condizioni particolari (*località turistiche, ubicazioni cittadine con forte concentrazione di utenza, combinazioni o contiguità con impianti wellness, estesi ambiti territoriali sforniti di impianti adeguati o una combinazione di altri fattori non facilmente rinvenibili nel caso di specie*), è noto, infatti, che gli stessi, non incontrano un particolare favore nel mercato imprenditoriale. Sono tutt'altro che rari i casi in cui l'ente locale non riesce a reperire un gestore dell'impianto nemmeno con procedure ad evidenza pubblica; ciò si verifica anche se l'impianto è già disponibile e non necessita di investimenti per la sua corretta gestione.

La modalità di gestione del servizio in oggetto più rispondente alle esigenze del territorio e all'interesse pubblico, risulta dunque l'affidamento *in house* alla società Hservizi S.p.a., sussistendo, per altro, i requisiti previsti dalla normativa nazionale ed euro-unitaria di riferimento in tema di affidamento diretto.
I requisiti richiesti dalla normativa di riferimento (cfr. artt. 5 e 192 del D.Lgs. n. 50/2016 e s.m.i. e artt. 4 e 16 del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i., recante *"Testo unico in materia di società a partecipazione*

pubblica") affinché si possa validamente ricorrere all'istituto dell'affidamento *in house* sono i seguenti:

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

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

a) la compagine societaria è rappresentata – per la totalità – da soci pubblici appartenenti al territorio dell'Isola Bergamasca e della Val San Martino, tra cui il Comune di Ponte San Pietro;
b) nell'anno 2007 è stata costituita la *holding* Unica Servizi S.p.A., la quale controlla, a sua volta, la società Hservizi S.p.A. Entrambe le società sono a totale partecipazione pubblica;
c) in base all'art. 4 dello Statuto della società *holding* Unica Servizi S.p.A., l'attività sociale è resa assicurando il dato per cui oltre l'ottanta per cento del fatturato delle controllate è effettuato nello svolgimento di compiti ad esse affidati dagli enti pubblici soci. Inoltre, dall'art. 3, comma 8, dello Statuto della società Hservizi S.p.A. si ricava che *"oltre l'80% del fatturato della società è effettuato nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dagli enti pubblici soci".* Risulta, così, soddisfatto l'ulteriore requisito relativo alla prestazione a favore degli enti soci di una quota superiore all'80% della complessiva attività sociale;
d) si ritiene che la società Unica Servizi S.p.A., quale socio della società Hservizi S.p.A., ossia della società affidataria diretta del servizio in questione, sia in grado di esercitare, a sua volta, un controllo "analogo" nei termini suddetti nei confronti di quest'ultima società. Ai sensi degli artt.25 bis e 25-*ter* dello statuto di Hservizi S.p.A., i soci affidanti esercitano congiuntamente i più ampi poteri di direzione, coordinamento e supervisione sugli organi e sugli organismi societari, in particolare attraverso il Comitato unitario di indirizzo e controllo politico-amministrativo-gestionale di cui al menzionato art. 25-*bis*. Grazie a tale comitato, infatti, gli enti soci affidanti *"esercitano congiuntamente sulla società un controllo "analogo" a quello esercitato sui propri uffici, esercitando un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni più significative della società".* A tale comitato, composto da un rappresentante per ogni ente socio affidante, sono attribuiti poteri di controllo *"su tutti gli aspetti di organizzazione e funzionamento dei servizi oggetto di affidamento".* Il sistema di controllo così delineato risulta conforme a quanto statuito nelle sentenze della Corte di Giustizia UE, sez. III, 29 novembre 2012, in C-182/11 e 183/11, *Econord* e 10 settembre 2009, in C-573/07, *Sea*;
e) la società Hservizi S.p.A., nella sua veste di società a totale partecipazione pubblica (100%), si configura quale società conforme alle previsioni di cui all'art. 5 del D.Lgs.

50/2016 e s.m.i. sia perquanto riguarda le attività gestionali svolte, sia per i modelli di "governance" che presenta, sia per le relazioni organizzative e funzionali che caratterizzano il suo statuto sociale.

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

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

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

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

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

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

a) punti di forza:

- gestione dettata non solo da logiche di profitto, ma da una *"vision"* che ponga come obiettivo dell'agire l'efficientamento del servizio in termini qualitativi e innovativi, piuttosto che di crescita delfatturato e il margine di utile;
- maggiore elasticità di adeguamento al cambiamento delle esigenze di esecuzione del servizio rispetto alle previsioni contrattuali, con conseguente maggiore capacità nell'affrontare le problematiche derivanti dalla programmazione ed esecuzione del servizio;
- maggiori garanzie di salvaguardia occupazionale del personale che potrà beneficiare di trattamenti contrattuali pienamente rispondenti alle norme e garantiti delle tutele previste, anche per quelle attività con carattere di stagionalità;
- maggior trasparenza gestionale derivante dall'obbligo del "controllo analogo", da intendersi quale rapporto quasi equivalente ad una relazione di vera e propria subordinazione gerarchica e quale controllo dell'attività operativa, non solo attraverso l'esercizio del normale potere di indirizzo, ma anche con l'esame preventivo dei principali atti di gestione;
- sinergia con le molteplici funzioni dell'ente, non direttamente connesse all'esecuzione del servizio, con conseguente vantaggio e snellimento delle procedure finalizzate al conseguimento degli obiettivi;
- riduzione della possibilità di contenzioso tra l'Amministrazione e l'esecutore del servizio;

- possibilità di calare sulla realtà di Ponte San Pietro un progetto (inteso come obiettivo da raggiungere e strumentazione occorrente per tale finalità) maggiormente rispondente all'interesse pubblico rispetto a quello proveniente da un soggetto esterno, in quanto non condizionato da dinamiche "aziendali" etero determinate che influenzano le scelte di gestione;
- più diretta valutazione dei costi effettivi;
- possibile riduzione delle spese generali e prevedibilità di un risultato economico complessivo migliore per la mancanza di utili di impresa.

Inoltre l'affidamento *in house* mette a disposizione strumenti che consentono:

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

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

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

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

La società Hservizi S.p.A. risulta essere in possesso di una serie di caratteristiche che si adattano agevolmente ai punti di forza e opportunità sopra delineati e consentono un'adeguata gestione del servizio, quali:

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

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

6. TIPOLOGIA DEGLI IMPIANTI AFFIDATI IN GESTIONE

Gli impianti cui si fa riferimento ai fini dell'affidamento in questione sono quelli costituiti dal Palazzetto dello sport "PalaPonte" e annesso centro "La Proposta", siti nel Comune di Ponte San Pietro tra Via San Marco e Via Meucci, costituiti dalle seguenti strutture:

a) palazzetto dello sport con campi da pallavolo, basket e calcetto;
b) locali adibiti a spogliatoi, magazzini, depositi, tribune, servizi igienici, centrale termica e infermeria;
c) area coperta ex bocciodromo;
d) parco pubblico, aree verdi e alberature;
e) locale per la somministrazione di alimenti e bevande.

L'affidamento *in house* ad HServizi SpA è finalizzato a promuovere lo sviluppo dell'attività sportiva in generale in particolare sotto il profilo sportivo-sociale e l'attività didattico-formativa dell'utenza quale soddisfacimento dell'interesse pubblico alla diffusione e promozione dello sport in tutte le sue forme.
La gestione comprende il coordinamento di ogni attività nonché la connessa conduzione degli impianti. Tutte le attività dovranno essere svolte dalla società *in house* con propria organizzazione, nel rispetto delle normative vigenti inerenti la gestione e conduzione degli impianti sportivi e nel rispetto delle disposizioni dettate dall'Amministrazione comunale.
Dovrà essere garantito l'accesso e la fruizione degli impianti sportivi a tutti i cittadini, senza alcuna discriminazione, sviluppando la cultura allo sport sia dal punto di vista ricreativo e di benessere psico-fisico sia da quello sportivo agonistico.
La gestione del servizio sarà affidata alla capacità organizzativa ed imprenditoriale della Società che dovrà svilupparle perseguendo l'equilibrio economico finanziario delle attività.
Per quanto sopra il Comune disporrà le condizioni minime per lo svolgimento dei servizi principali precisandoli all'interno del contratto di servizio con la Società HServizi.
Con la gestione *in house,* per mezzo della suddetta società partecipata, oltre ad essere confermati i presupposti che hanno assicurato la sostenibilità della gestione e che vede privilegiate tutte le attività continuative nella loro articolazione più ampia e che costituiscono la struttura portante del servizio, sarà attuata una razionalizzazione della gestione volta ad ottenere un miglioramento dell'offerta.

La società avrà infatti il compito di ricercare e consolidare accordi di collaborazione con associazioni e società sportive locali (Polisportiva), oltre che altri enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI, rappresentativi dell'utenza sportiva allo scopo di catalizzare e valorizzare le competenze, le esperienze e la storia sportiva presenti sul territorio allo scopo di sollecitare e mantenere adeguati livelli di opzione nei confronti dell'attività sportiva da parte dei giovani.
L'accertata disponibilità dei soggetti dell'associazionismo sportivo locale, con particolare riferimento alla Polisportiva di Ponte San Pietro, a dare il proprio sostegno e contributo alla gestione costituisce poi un ulteriore valore aggiunto rispetto alla scelta della gestione *in house* in quanto diretta in via principale a valorizzare quanto già presente sul territorio oltre che a ricercare nuovi sbocchi.

7. LA VALUTAZIONE DELLA CONVENIENZA ECONOMICA

La fattispecie del presente affidamento rientra nella previsione degli artt. 5 e 192 del D.Lgs. n. 50/2016.
Prima di entrare nel merito della valutazione di convenienza economica dell'offerta presentata da Hservizi S.p.A., occorre rammentare, ai sensi della richiamata normativa, che la gestione di un impianto sportivo si qualifica in termini di servizio pubblico e servizio universale a domanda individuale.
Tale dato è ricavabile dal disposto di cui all'art. 6, comma 1, del D.Lgs. 38/2021, ai sensi del quale *"L'uso degli impianti sportivi in esercizio da parte degli enti locali territoriali è aperto a tutti i cittadini e deve essere garantito, sulla base di criteri obiettivi, a tutte le società e associazioni sportive"*.
Per quel che attiene alla congruità economica, disciplinata dal comma 2 dell'art. 192 D.Lgs. 50/2016, e il mancato ricorso all'esternalizzazione al mercato, va considerato che il servizio pubblico di gestione degli impianti sportivi comunali, con annesse strutture complementari, richiede all'affidatario un insieme di funzioni ed attività complesse corrispondenti ad un'organizzazione di risorse umane e strumentali articolate e per nulla standardizzate. Risulta quindi evidente che il valore della prestazione ai fini della valutazione della congruità economica rispetto a quanto potenzialmente offerto dal mercato in regime di concorrenza non si esaurisce in una semplice comparazione di prezzi delle forniture e/o dei servizi, ma richiede di tener conto delle molteplici peculiarità dell'affidamento di cui trattasi.
Hservizi ha fornito una proposta tecnico-economica che, partendo dall'analisi della gestione sperimentale pregressa, consente di effettuare una compiuta valutazione della congruità economico-finanziaria della gestione *in house*, fornendo un'attendibile comparazione tra costi e ricavi della gestione *in house* come da prospetto di seguito riportato.

COSTI PREVISTI

	ANNO 1	ANNO 2	ANNO 3	ANNO 4	ANNO 5
manutenzione verde ordinaria	5.400,00 €	5.724,00 €	6.067,44 €	6.370,81 €	6.625,64 €
manutenzione ordinaria (reti, piccola manutenzione)	2.600,00 €	2.756,00 €	2.921,36 €	3.067,43 €	3.190,13 €
pulizie	4.800,00 €	5.088,00 €	5.393,28 €	5.662,94 €	5.889,46 €
Gestione amministrativa	3.600,00 €	3.816,00 €	4.044,96 €	4.247,21 €	4.417,10 €
Personale corsi	3.200,00 €	3.392,00 €	3.595,52 €	3.775,30 €	3.926,31 €
spese generali	1.400,00 €	1.484,00 €	1.573,04 €	1.651,69 €	1.717,76 €
Canone	4.000,00 €	4.240,00 €	4.494,40 €	4.719,12 €	4.907,88 €
	25.000,00 €	**26.500,00 €**	**28.090,00 €**	**29.494,50 €**	**30.674,28 €**

RICAVI PREVISTI

	ANNO 1	ANNO 2	ANNO 3	ANNO 4	ANNO 5
Affitto Proposta	8.000,00 €	8.480,00 €	8.988,80 €	9.438,24 €	9.815,77 €
Proventi da attività sportive	13.647,70 €	14.467,59 €	15.336,67 €	16.104,53 €	16.749,73 €
Corsi Fitness	3.480,00 €	3.688,80 €	3.856,64 €	4.032,12 €	4.215,58 €
	25.127,70 €	**26.636,39 €**	**28.182,11 €**	**29.574,88 €**	**30.781,08 €**

TUTTI GLI IMPORTI SONO AL NETTO DI IVA

In relazione ai costi va precisato che le utenze relative al palazzetto dello sport PalaPonte resteranno a carico dell'Ente, saranno invece poste a carico del gestore dell'attività di ristoro i costi delle utenze relative al Centro "La Proposta".
Si precisa inoltre che non vi è la necessità di interventi infrastrutturali poiché la costruzione del palazzetto dello sport "PalaPonte" è stata ultimata nel 2021. In ogni caso investimenti strutturali sia per il parco sia per ulteriore potenziamento della pratica sportiva saranno a carico dell'amministrazione.

I ricavi principali riguardano i proventi derivanti dalle tariffe d'accesso che saranno stabilite annualmente dalla Giunta Comunale.

HServizi ha inoltre la possibilità di agire anche su altre tipologie di spesa con possibili azioni di contenimento più o meno marcate:

- economie di scala: in primo luogo HServizi essendo dotata di una sua propria struttura tecnico/amministrativo consolidata e formata è in condizione di ottimizzare funzioni ed attività strumentali alla gestione contabile, di consulenza, nella gestione del personale, sicurezza, logistica ed anche di direzione tecnica, che possono rivelarsi fonti di significati risparmi;
- regime IVA: in tema di economicità merita una riflessione l'effetto del regime IVA che per HServizi risulta essere integralmente detraibile dagli incassi e da tutti i ricavi imponibili (sponsorizzazioni, vendite, ecc…); l'iva nella gestione Hservizi risulta quindi una partita

contabile che non rileva come posta passiva della gestione e quindi sull'equilibrio economico complessivo;
- aspettativa di profitto: un elemento non secondario a favore della scelta di gestione *in house* del servizio è inoltre rappresentato dalla mancanza di aspettativa economica di profitto, rispetto ai potenziali altri soggetti privati compresi quelli senza fine di lucro.

Inoltre, Hservizi S.p.A. conta di beneficiare delle agevolazioni fiscali e contributive derivanti dall'affidamento dell'attività sportiva e dello sport non professionistico a società consorella costituita in forma di SSD Unica Sport.
Resta inteso che gli eventuali utili di bilancio dovranno essere reinvestiti in interventi di miglioramento strutturale degli spazi oggetto della concessione o utilizzati per iniziative sportive concordate con l'Amministrazione Comunale.

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

8. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

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

- risulta qualificante il particolare rapporto giuridico intercorrente tra "amministrazione" e soggetto affidatario, che consente al Comune di Ponte San Pietro un controllo sul servizio più penetrante di quello praticabile su di un soggetto terzo, in quanto esteso agli atti sociali e non rigidamente vincolato al rispetto di un contratto per sua natura "rigido";
- consente di adeguare il servizio a mutamenti importanti di contesto sociale e territoriale, o del modello di gestione con modifiche flessibili del rapporto contrattuale non altrettanto agevoli invece nel caso di affidamento ad un soggetto terzo.

Inoltre, si ritiene che per quanto stringente possa essere il rapporto contrattuale con un soggetto terzo rispetto all'amministrazione, l'assenza di terzietà nel rapporto *in house* consente di garantire al meglio i risultati che si intendono raggiungere.
La successiva pubblicazione sul sito internet comunale della presente relazione, redatta ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 201/2022 è idonea a garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento al fine di avviare la procedura per l'affidamento.

Ponte San Pietro, 21 febbraio 2023

PAOLO ZAPPA
21.02.2023 10:51:04 UTC

IL DIRIGENTE DEL SETTORE 3
Dott. Paolo Zappa
(Documento firmato digitalmente)