



COMUNE DI CENTO

Settore II - Servizi Ufficio Sport

Relazione per la concessione di aree per la pratica sportiva di ginnastica all'aperto, a corpo libero, yoga, pilates

Nel presente documento si prende a riferimento, in primo luogo, la normativa vigente in materia di impiantistica sportiva sia a livello nazionale che regionale, nonché i successivi interventi in materia, con specifico riferimento alle forme di affidamento degli impianti sportivi comunali, per poi passare ad una analisi specifica degli impianti sportivo comunale in questione evidenziandone il quadro di redditività e pertanto di rilevanza economica o meno.

Le valutazioni e le analisi sono compiute sulla base di dati e informazioni reperite agli atti ed assumendone la veridicità.

La normativa di riferimento

La gestione degli impianti sportivi come servizio pubblico locale e la qualificazione della rilevanza economica degli impianti sportivi

... *“nel caso della gestione di impianti sportivi comunali si tratta, in particolare, di un servizio pubblico locale, ai sensi dell’art. 112 del d.lgs. n. 267/2000, per cui l’utilizzo del patrimonio si fonda con la promozione dello sport che, unitamente all’effetto socializzante ed aggregativo, assume in ruolo di strumento di miglioramento della qualità della vita a beneficio non solo per la salute dei cittadini, ma anche per la vitalità sociale della comunità (culturale, turistico, di immagine del territorio, etc.)”* (Cons. Stato, V, 28 gennaio 2021, n. 858).

Ne discende che, l’affidamento in via convenzionale di immobili, strutture, impianti, aree e locali pubblici, purché destinati al soddisfacimento dell’interesse della collettività allo svolgimento delle attività sportive *“non è suscumbibile nel paradigma della concessione di beni, ma struttura, per l’appunto, una concessione di servizi”* (Cons. Stato, V, n. 858/21, citata). A tale fine occorre qualificare la tipologia degli impianti oggetto della presente relazione. Occorre in buona sostanza definire se gli impianti siano o meno, privi di rilevanza economica.

In linea generale, infatti, la distinzione dell’art. 164 del Codice dei Contratti differenzia tra servizi *“economici”* e *“non economici”*. Tale norma va letta alla stregua della terminologia delle fonti euro-unitarie, di modo che essa sta a differenziare i servizi remunerativi da quelli non remunerativi, vale a dire i servizi che abbiano o meno la possibilità di coprire i costi di gestione attraverso i corrispettivi dell’attività in ambito concorrenziale.

Il servizio di interesse generale è *“non economico”* ai sensi e per gli effetti dell’art. 164 del Codice dei contratti pubblici quando non può essere fonte di remunerazione perché il mercato non è in grado o non è interessato a fornire le prestazioni che ne sono oggetto.

Per gli impianti sportivi si è chiarito in giurisprudenza che la redditività *“deve essere apprezzata caso per caso, con riferimento alla soluzione organizzativa prescelta dall’ente locale per soddisfare gli interessi della collettività, alle specifiche modalità della gestione, ai relativi costi ed oneri di manutenzione, alla struttura tariffaria (libera od imposta) per l’utenza, alla disciplina delle quote sociali, alla praticabilità di attività accessorie etc.”* (così Cons. Stato, V, n. 858/21 citata).

Giova precisare che il d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38, emanato in attuazione della legge delega 8 agosto 2019, n. 86 (contenente, tra l’altro, principi e criteri direttivi in materia di esercizio di impianti sportivi) ha previsto all’art. 6 che gli affidamenti della gestione degli impianti sportivi, che l’ente pubblico territoriale non intenda gestire direttamente, *“sono disposti nel rispetto delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e della normativa euro-unitaria vigente”*. Con l’art. 12, comma 1, lett. c), è stato quindi abrogato l’art. 90 (Disposizioni per l’attività sportiva dilettantistica), comma 25, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.



COMUNE DI CENTO

Settore II - Servizi Ufficio Sport

La disciplina di recente introduzione è tuttavia inapplicabile nel caso di specie, attese la sopravvenienza, nonché la modifica apportata dal d.l. 22 marzo 2021, n. 41, convertito con modificazioni dalla legge 21 maggio 2021, n. 69, che ha disposto (con l'art. 12 bis, comma 1) la proroga al 31 dicembre 2023 dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 38 del 2021.

Con la conseguenza che, nelle more, per l'affidamento degli impianti sportivi aventi rilevanza economica, si segue il già detto modello della concessione di servizi, ai sensi dell'art. 164, comma 2, e dell'art. 3, comma 1, lett. vv), del Codice dei contratti pubblici mentre per l'affidamento degli impianti non aventi rilevanza economica si può seguire il modello della **concessione strumentale di bene pubblico** ovvero della relativa gestione, sottratta all'applicazione del Codice dei contratti pubblici, in coerenza con la previsione dell'art. 164, comma 3, a meno che l'ente locale non preferisca fare ricorso all'appalto di servizi ai sensi degli artt. 140 e seg. dello stesso Codice (cfr. Cons. Stato, V, n. 858/2021, che richiama la delibera ANAC 14 dicembre 2016, n. 1300).

Per la qualificazione di un servizio pubblico in termini di rilevanza economica o meno non si può fare riferimento semplicemente alla correlazione tra modello organizzativo e produzione di flussi economici remunerativi. Pertanto, proprio a fronte della inidoneità di criteri distintivi di natura astratta e sostanzialistica a consentire l'esatta qualificazione della natura delle due macro-categorie di servizi pubblici, il Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, Sez. V, con la sentenza n. 6529 del 10 settembre 2010) ha evidenziato come occorra far ricorso ad un criterio relativistico, che tenga conto delle peculiarità del caso concreto, quali la concreta struttura del servizio, le concrete modalità del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico-organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la disciplina regolamentare del servizio. Sulla base di tale criterio, analizzando il contesto di sviluppo del servizio possono essere rilevati numerosi elementi utili a qualificarlo come privo di rilevanza economica. Un primo dato è desumibile dalle linee di sviluppo funzionali che facciano riferimento a norme che richiedono la copertura dei costi (per fasce deboli di utenza) con intervento del Comune e che determinino la gestione delle attività a costi contenuti per i fruitori, al di sotto dei valori di mercato e comunque inferiori a quelli ottenibili con esternalizzazione mediante appalto.

Alla luce di quanto evidenziato ed in particolare della necessaria analisi di redditività potenziale di un impianto per qualificarlo come a rilevanza economica o meno, assume rilevanza essenziale il bacino di utenza di un impianto o di una determinata tipologia di impianto.

Infatti, è di fatto possibile classificare gli impianti in due categorie, gli impianti che hanno come utenza un pubblico/una utenza indifferenziata e libera e che quindi possono effettivamente assurgere a pieno titolo a servizi pubblici locali in senso stretto in quanto ad accesso del singolo cittadino e gli impianti che invece, come nel caso delle aree destinate al tiro con l'arco sono a vocazione e destinazione prevalentemente o totalmente indirizzata a una o più società/associazioni sportive e il cui utilizzo non è comunque possibile liberamente dal singolo sportivo, ma necessariamente mediata da una associazione/società/organizzazione in senso lato. Tale ultimo aspetto deve essere valutato rispetto all'impiego sociale e di politica pubblica che l'amministrazione intende effettuare dell'impianto, è rilevante perché riducendo drasticamente i "clienti potenziali" dell'impianto incide fortemente sulle possibilità commerciali e di mercato di un potenziale gestore e, conseguentemente sulla rilevanza economica dello stesso.

I punti fermi dell'analisi da effettuarsi sono:

- a) la qualificazione come servizio pubblico locale della gestione dell'impiantistica sportiva degli Enti locali;
- b) la presenza, nella normativa nazionale, di un *favor* rispetto alle società/associazioni sportive relativamente all'affidamento della gestione dell'impiantistica sportiva senza che tuttavia tale *favor* specifichi la possibilità di affidamento diretto;
- c) la valenza delle normative regionali anche in conformità al rimando effettuato dalla normativa nazionale e comunitaria;



COMUNE DI CENTO

Settore II - Servizi Ufficio Sport

- d) la necessaria analisi in merito alla redditività potenziale dell'impianto alla luce dei costi di gestione e dei ricavi potenzialmente conseguibili dalla gestione dello stesso.

A questo quadro, dopo l'entrata in vigore del Codice dei Contratti pubblici, D. Lgs. 50/2016, si aggiunge la necessaria conciliazione dello stesso con le normative nazionali e comunitarie sopravvenute. In questo l'ANAC a fine 2016 è intervenuta sul tema con un parere preciso sull'argomento, emanato tramite la delibera 1300 del 14 dicembre 2016. ANAC nel parere evidenzia come: *“A tal riguardo, in ordine alle modalità di affidamento di tale gestione, alla luce delle intervenute disposizioni del d.lgs. 50/2016, occorre distinguere tra impianti con rilevanza economica ed impianti privi di rilevanza economica. Laddove gli impianti sportivi con rilevanza economica sono quelli la cui gestione è remunerativa e quindi in grado di produrre reddito, mentre gli impianti sportivi privi di rilevanza economica sono quelli la cui gestione non ha tali caratteristiche e va quindi assistita dall'ente. Più in particolare «ai fini della definizione della rilevanza economica del servizio sportivo è necessario distinguere 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» (TAR Lazio, 22 marzo 2011 n. 2538) [...] Dunque, ove la gestione di impianti sportivi possa essere qualificata in termini di “concessione di servizi” secondo le indicazioni fornite dall'art. 3 del Codice, la stessa dovrà essere aggiudicata nel rispetto delle parti I e II del Codice stesso (per quanto compatibili). Nel caso in cui gli impianti siano privi di rilevanza economica (nel senso in precedenza indicato), come chiarito dal comma 3 dell'art. 164, l'affidamento non può avvenire in applicazione delle disposizioni dettate per le concessioni dalla Parte III del Codice. Conseguentemente occorre chiarire se in tali casi debba trovare applicazione la disciplina in tema di appalti di servizi o se, invece, debba essere esclusa l'applicazione del Codice, come ipotizzato dall'istante sulla base del tenore letterale del citato art. 164, comma 32.*

La descrizione degli impianti sportivi

Nel capoluogo comunale insistono un'area ad uso ludico-sportivo, su terreno del demanio idrico. L'area sportiva è oggetto di concessione unitamente ad altri impianti sportivi da parte della Regione Emilia-Romagna GBU/03/7259 (atto di concessione n. 1332 del 14/06/1996) in corso di rinnovo.

Si evidenzia che ai sensi dell'art. 18 della L.R. 14 aprile 2004, n. 7 *“Disposizioni in materia ambientale. Modifiche ed integrazioni a Leggi Regionali”*: *“Il rinnovo della concessione per lo stesso utilizzo è subordinato alla presentazione di apposita domanda entro la scadenza del titolo. All'atto del rinnovo vengono ridefinite le condizioni e le clausole della concessione. Fino alla pronuncia dell'amministrazione in merito alla richiesta di rinnovo il richiedente può continuare l'occupazione dell'area, per la quale corrisponde un corrispettivo commisurato al canone. Al Gestore che abbia presentato domanda di rinnovo è riconosciuto un diritto di insistenza a meno che sussistano ostative ragioni di tutela idraulica, ambientale o altre ragioni di pubblico interesse, ovvero siano pervenute richieste che soddisfino i criteri di priorità di cui all'articolo 15.”*

L'affidatario degli impianti sportivi avrà l'obbligo di rispettare le clausole della concessione in essere con il demanio idrico regionale e altresì l'atto con il quale il competente ufficio regionale rinnoverà la concessione. In caso di mancato rinnovo da parte della Regione Emilia-Romagna della concessione l'Amministrazione Comunale recederà dal contratto con onere a carico dell'affidatario di ripristinare i liberare i luoghi e di ripristinarli come da atto concessorio.

L'area di cui il competente ufficio tecnico, non hanno provveduto alla redazione di specifica mappa è individuata e presenta le caratteristiche sotto indicate:



COMUNE DI CENTO

Settore II - Servizi
Ufficio Sport

Impianto sportivo

Area a fianco del campo da calcio "lo spallone", ex pista per radiomodellismo: area recintata di circa 2.400 mq, dotata di una ex tribuna (in precario stato di conservazione) e di un magazzino in legno prefabbricato ad uso ricovero per attrezzature di manutenzione. L'area è dotata di siepi perimetrali e di alberi ad alto e medio fusto. Il fondo si presenta in parte asfaltato, per le parti corrispondenti al sedime di una pista dedicata al radiomodellismo, in parte in erba naturale. Area priva di impianto di illuminazione;



Finalità dell'Amministrazione Comunale

Con il regolamento comunale per la gestione e l'utilizzo degli impianti sportivi comunali approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 15 del 04/03/2026 "l'Amministrazione Comunale tende alla realizzazione delle seguenti finalità specifiche, che considera di rilevante interesse pubblico:

- a) *curare gli interessi e promuovere lo sviluppo della propria comunità;*
- b) *concorrere in modo determinante alla promozione e al potenziamento della pratica delle attività sportive consentite dagli impianti sportivi unitamente all'effetto socializzante ed aggregativo quale strumento di miglioramento della qualità della vita a beneficio non solo per la salute dei cittadini, ma anche per la vitalità sociale della comunità (culturale, turistico, di immagine del territorio, educative, religiose, sociali, benefiche);*
- c) *svolgere le proprie funzioni anche attraverso attività che possono essere adeguatamente esercitate dalle forme associative ed aggregative, in ossequio al principio di sussidiarietà delineato dall'art. 118 della Costituzione e dare piena attuazione agli articoli 3, comma 5 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 valorizzando la cultura dell'associazionismo, sportivo e non, espressione del territorio ed operante senza fini di lucro;*
- d) *concorrere alla realizzazione sul territorio di attività in coordinamento e connessione con i progetti dell'Amministrazione e con le attività di altre associazioni;*
- e) *concedere in uso gli impianti sportivi comunali sulla base di criteri oggettivi ed improntati ai principi della ragionevolezza, trasparenza e parità di trattamento ed ottenere una conduzione economica degli impianti con oneri progressivamente ridotti a carico dell'Amministrazione."*

Il territorio e valutazioni specifiche in merito alle aree destinate alla pratica sportiva di ginnastica all'aperto, a corpo libero, yoga, pilates.



COMUNE DI CENTO

Settore II - Servizi *Ufficio Sport*

In un'ottica di valorizzazione del territorio, la ginnastica dolce all'aperto (a corpo libero, yoga o pilates) rappresenta un'attività dal forte impatto sociale e formativo. Praticare sport nel verde non è solo un modo per tenersi in forma, ma una scelta che promuove l'integrazione, il rispetto per l'ambiente e uno stile di vita sano. Questa disciplina educa alla consapevolezza: insegna a muoversi con precisione, a concentrarsi e a rispettare i propri ritmi, trasformando l'esercizio fisico in un momento di crescita personale. È uno sport inclusivo e leale, dove la vera sfida è con se stessi per migliorare il proprio benessere, prima ancora che il confronto con gli altri. Concedere uno spazio pubblico a questa pratica significa offrire ai cittadini un'occasione di salute e disciplina, favorendo il legame tra comunità e territorio in modo sostenibile e armonioso.

Si reputa quindi che il suddetto terreno, provvisto di recinzione stabile, seppure in carente stato di manutenzione, sia idoneo a promuovere la pratica sportiva in generale ed in particolare quella della ginnastica all'aperto, sfruttando le ore di luce solare.

Allo scopo di riqualificarne lo stato conservativo, nonché di assicurare e sostenere sul territorio la divulgazione e valorizzazione della pratica sportiva all'aperto, l'amministrazione comunale intende indire procedura comparativa ad evidenza pubblica per individuare un gestore cui concedere la predetta area e, tramite sottoscrizione di accordo di convenzionamento, di affidare alla medesima la gestione di attività di insegnamento e svolgimento ginnastica dolce a corpo libero, pilates e yoga.

Al gestore sarà richiesta l'esecuzione di più servizi che saranno meglio indicati nel capitolato speciale e di seguito sinteticamente indicati:

- custodia e pulizia degli spazi;
- manutenzione del verde (taglio erba, potature piante e siepi, raccolta delle foglie e rami caduti);
- manutenzione ordinaria dell'impianto;
- attivazione di un servizio di pronto soccorso, mantenendone a disposizione degli utenti i necessari medicinali ed attrezzature;
- fornitura di tutto il materiale necessario per la pratica della ginnastica all'aperto, pilates, yoga, oltre alla presenza di un tecnico qualificato, durante gli allenamenti;
- promozione della pratica sportiva in generale e la ginnastica dolce all'aperto (a corpo libero, yoga o pilates).

Alla luce del quadro giuridico e della descrizione dello stato di fatto delle aree come da paragrafi precedenti risulta evidente che la valutazione in merito alla rilevanza economica delle aree destinate alla ginnastica dolce all'aperto (a corpo libero, yoga o pilates) deve mirare a:

- verificare, alla luce del quadro degli obiettivi di politica pubblica dell'Ente, i profili di costo e ricavo potenziali degli impianti nel suo stato di fatto e alla luce delle potenzialità di sfruttamento presenti, ma anche del profilo di utenza servibile rispetto al quadro impiantistico attuale e futuro dell'Ente;
- verificare la sussistenza delle condizioni di rischio operativo citate nella Delibera 1300/2016 dell'ANAC che rendano effettivamente qualificabile l'operazione di affidamento a terzi come "concessione di servizi", con specifico riferimento alle condizioni di rischio di fluttuazione della domanda e "di mercato". Le analisi citate devono in particolare prendere poi a riferimento la definizione di rilevanza economica presente nel quadro normativo in essere.

Al fine di acquisire tutti i dati utili per esperire la procedura in argomento, lo scrivente Ufficio, stante l'assenza di dati derivanti da precedenti gestioni, ha provveduto a redigere una stima dei costi e dei ricavi presuntivi per la gestione e manutenzione dei due terreni, ritenendoli simili ai fini della presente analisi, ed ha effettuato un'analisi specifica sulla sostenibilità economica della gestione.



COMUNE DI CENTO

Settore II - Servizi
Ufficio Sport

COSTI ANNUALI PRESUMIBILI

Sistemazione area post-inverno, pulizia da fogliame e detriti	€ 300,00
Sfalcio erba	€ 700,00
Potature, manutenzioni recinzione, ecc.	€ 300,00
Benzina per sfalciaerba	€ 100,00
Tasse Federazione	€ 900,00
Acquisto nuova attrezzatura o/o materiale sportivo	€ 1.000,00
Altre spese (assicurazioni, sicurezza, ecc.)	€ 1.200,00
TOTALE	€ 4.500,00

ENTRATE ANNUALI PRESUMIBILI

Tesseramento	€ 3.000,00
Altre entrate (canoni, corsi, sponsorizzazioni, ...)	€ 1.500,00
TOTALE	€ 4.500,00

Dall'analisi dell'ipotetico prospetto dei costi e dei ricavi, abbinato alla tipologia dell'utenza, che si reputa per lo più tesserati delle società sportive, e valutando i presumibili e limitati introiti derivanti da sponsorizzazioni e contributi per eventuali spazi pubblicitari che potrebbero essere collocati nelle aree, considerando altresì i costi connessi ad attività di miglioramento da effettuarsi sulle aree ai fini della valutazione di rilevanza economica dell'impianto si ritiene che l'impianto possa considerarsi come impianto che non presenta margini di redditività potenziale dato il quadro in essere e il contesto di mercato centese.

La Responsabile E.Q. del Servizio
Dott.ssa Govoni Cristina

Documento sottoscritto con firma digitale ai sensi del DPR 445/2000 e dell'art. 20 del D.Lgs 82/2005 e successive modifiche ed integrazioni. Il documento originale è conservato in formato elettronico su banca dati del Comune di Cento.