

Relazione illustrativa sulla scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale di rilevanza economica ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201.

(Redatta secondo l'impostazione contenutistica del formulario già previsto dall'art. 34, comma 20, del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, in quanto compatibile con il quadro normativo vigente)

Oggetto: affidamento in concessione della gestione della Comunità alloggio e Centro diurno per anziani presso l'immobile comunale appositamente realizzato, ubicato in Via Mannu n.23, nel Comune di Banari.

1. Premessa e finalità della relazione

La presente relazione è redatta ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, al fine di supportare la scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale di rilevanza economica concernente la gestione di una Comunità alloggio e Centro diurno per anziani/utenti presso l'immobile comunale appositamente riqualificato, ubicato in Via Mannu 23, nel Comune di Banari. L'impostazione della relazione recepisce, in quanto compatibili con il vigente quadro normativo, i criteri redazionali consolidatisi nella prassi applicativa del previgente art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012, che imponeva agli enti locali di esplicitare, prima dell'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, le ragioni della forma di affidamento prescelta, la sussistenza dei requisiti richiesti dall'ordinamento europeo e i contenuti degli obblighi di servizio pubblico e di servizio universale, con indicazione delle eventuali compensazioni economiche.

Il D.Lgs. 201/2022 ha riordinato organicamente la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e, all'art. 14, richiede oggi all'ente locale di valutare la modalità di gestione del servizio tenendo conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, degli investimenti infrastrutturali necessari, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative e degli esiti di eventuali gestioni precedenti del medesimo servizio.

La presente relazione ha pertanto la finalità di integrare i contenuti tradizionalmente propri del formulario ex art. 34 del D.L. 179/2012 con gli ulteriori profili valutativi espressamente richiesti dall'art. 14 del D.Lgs. 201/2022, così da costituire allegato istruttorio completo e coerente con la deliberazione consiliare di scelta della modalità di gestione del servizio.

2. Oggetto dell'affidamento e perimetro del servizio

Il servizio oggetto della presente relazione consiste nell'attivazione e nella gestione di una Comunità alloggio e Centro diurno per anziani autosufficienti o parzialmente autosufficienti, sito nella Via Mannu n.23 nel Comune di Banari. Fatta salva la possibilità di organizzare servizi accessori migliorativi non inclusi nel PEF (ad esempio servizio pasti a domicilio).

L'operazione comprende la gestione della struttura residenziale e dei servizi connessi, secondo gli standard previsti dalla normativa regionale di settore, dal capitolato prestazionale e dal contratto di concessione.

La relazione tecnica allegata evidenzia che l'immobile appositamente destinato a Comunità alloggio e Centro diurno, consente di ospitare n. 16 anziani per pari numero di posti letto, oltre a spazi collettivi, servizi generali, cucina, lavanderia e ulteriori ambienti funzionali che consentono di strutturare il servizio di Centro diurno per ulteriori n. 8 utenti.

Il perimetro dell'affidamento include pertanto la valorizzazione del patrimonio comunale e l'organizzazione di un servizio pubblico locale di interesse generale rivolto alla popolazione anziana e fragile del territorio.

3. Qualificazione del servizio come servizio pubblico locale di rilevanza economica

Il servizio in esame presenta i caratteri propri del servizio pubblico locale di rilevanza economica, in quanto è diretto a soddisfare in modo continuativo un bisogno collettivo della comunità locale, risulta organizzato dall'ente in funzione di un interesse generale e comporta lo svolgimento di un'attività economicamente rilevante, remunerata prevalentemente mediante corrispettivi versati dagli utenti sotto forma di rette e tariffe per i servizi accessori.

La finalità sociale del servizio non esclude, infatti, la sua rilevanza economica, poiché l'analisi preliminare dimostra l'esistenza di una struttura di costi, ricavi, investimenti e rischi imprenditoriali che rende il servizio suscettibile di essere gestito secondo logiche economico-finanziarie, pur nel rispetto degli obblighi pubblicistici connessi alla sua natura assistenziale e sociale.

L'utenza del servizio è costituita principalmente da anziani autosufficienti o parzialmente autosufficienti, nonché da utenti che possono beneficiare del centro diurno, secondo la programmazione gestionale.

4. Quadro normativo di riferimento

La presente relazione è redatta in attuazione dell'art. 14 del D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, recante il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Rilevano, inoltre, il D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di concessioni e partenariato pubblico-privato, nonché la normativa regionale sarda in materia di servizi sociali e strutture per anziani, richiamata nella relazione tecnica allegata.

Sotto il profilo metodologico e redazionale, si tiene conto anche dei criteri espositivi consolidati nella modulistica e nella guida alla compilazione delle relazioni già previste dall'art. 34, comma 20, del D.L. 179/2012, oggi utili come schema di riferimento contenutistico, sebbene la base giuridica vigente dell'adempimento sia rappresentata dall'art. 14 del D.Lgs. 201/2022.

5. Caratteristiche tecniche ed economiche del servizio

5.1 Caratteristiche tecniche

La relazione tecnica illustrativa descrive l'immobile "Comunità alloggio del comune di Banari" che si trova in pieno centro urbano, con accesso dalla via Mannu.

La struttura, di proprietà del Comune di Banari, insiste su un'area di circa 2.900 mq con una superficie coperta di circa 830 mq, l'accesso principale risulta essere adiacente alla graziosa piazza Umberto I.

La Comunità Alloggio è una struttura residenziale a bassa intensità assistenziale destinata ad anziani ultrasessantacinquenni autosufficienti che non intendono o non possono vivere autonomamente nel proprio domicilio. La capacità ricettiva massima è di 16 posti letto, suddivisi in 7 camere doppie e due singole. Gli ulteriori spazi e ambienti comuni, consentono altresì di attivare il servizio di centro diurno per ulteriori 8 utenti.

Il servizio richiede pertanto un'integrazione tra componente di completamento della dotazione degli arredi/attrezzature e componente gestionale, che rende opportuna una modalità di affidamento capace di assicurare unitariamente la realizzazione dell'investimento e la gestione del servizio.

5.2 Caratteristiche economiche

Principio della piena capacità

Il modello finanziario assume la piena capacità ricettiva (16 posti CA + 8 utenti CD) dal primo giorno di esecuzione del contratto e per tutta la durata della concessione. Non è previsto alcun meccanismo di ramping iniziale né riduzione successiva. Questa scelta riflette la dimensione complessiva dell'affidamento e trasferisce integralmente al Concessionario il rischio di domanda.

Rette poste a base d'asta

Le rette sono fissate in valori puntuali, costanti per i 12 anni della concessione, senza adeguamento ISTAT o altre forme di rivalutazione inflattiva. Le base d'asta sono: € 1.850,00/mese per la CA (al ribasso) e € 500,00/mese per il CD (importo fisso). L'eventuale ribasso offerto sulla retta CA si applica proporzionalmente anche alla retta CD.

Calcolo del valore stimato della concessione

Il valore stimato è calcolato come somma dei ricavi mensili moltiplicati per il numero di mesi (12) e per gli anni di concessione (12), a piena capacità:

FORMULA	IMPORTO
Ricavi CA = 16 ospiti × € 1.850 × 12 mesi × 12 anni	€ 4.262.400,00
Ricavi CD = 8 utenti × € 500 × 12 mesi × 12 anni	€ 576.000,00
VALORE STIMATO CONCESSIONE (art. 14 D.Lgs. 36/2023)	€ 4.838.400,00

METODOLOGIA DI CALCOLO DEI COSTI

Approccio prudenziale

I costi sono mantenuti costanti per tutta la durata della concessione, in coerenza con la stessa scelta operata per i ricavi. Tale impostazione comporta che il Concessionario assuma a proprio carico la

dinamica inflattiva di medio-lungo periodo, sia sul fronte del costo del lavoro (rinnovi CCNL) sia sui costi di esercizio (utenze, derrate, manutenzioni).

Tassi di rivalutazione

PARAMETRO	TASSO APPLICATO
Rivalutazione rette CA	0,00%
Rivalutazione costi CD	0,00%
Inflazione costi esercizio	0,00%
Adeguamento CCNL personale	0,00%

Costo del personale

La dotazione organica è stata dimensionata sulla base dei minimi previsti dal D.P.G.R. Sardegna n. 4/2008 e dalle delibere attuative regionali, integrata con la figura del Coordinatore (20% FTE) e con i profili dedicati alla ristorazione interna. Il riferimento contrattuale è il CCNL delle Cooperative Sociali; per il Coordinatore può essere alternativamente applicato il CCNL ANASTE.

Il costo complessivo del personale è pari a € 273.179,97 annui, corrispondenti a € 3.278.159,64 per i 12 anni di durata della concessione. La distribuzione per figura è dettagliata nel foglio "PERSONALE" del PEF Excel.

Costi di esercizio

I costi di esercizio comprendono: derrate alimentari (€ 40.000), utenze (energia, gas, idrico, telefonia per complessivi € 32.000), oneri assicurativi e di sicurezza (€ 5.000), materiale di pulizia e consumo (€ 6.000), manutenzioni (€ 5.000), consulenze (€ 1.000), oneri di avvio (€ 1.000), TARI (€ 2.000). Il subtotale annuo è di € 92.000, corrispondente a € 1.104.000 sui 12 anni. Sono inoltre considerati l'ammortamento degli investimenti iniziali (€ 77.800 totali) e il canone di concessione (€ 54.000 totali).

Investimenti iniziali e ammortamenti

Gli investimenti iniziali a carico del Concessionario ammontano a € 78.500 e comprendono arredi, requisiti tecnologici (letti articolati, sistema chiamata, ausili mobilità), corredi cucina e biancheria, attrezzature per attività riabilitative e ricreative. Le quote di ammortamento sono calcolate a quote costanti, secondo la vita utile di ciascuna voce (di norma 5, 7 o 10 anni).

Canone di concessione

Il canone di concessione, posto a base d'asta in € 6.000/anno + IVA, è azzerato per i primi 3 anni in considerazione degli investimenti iniziali e della fase di avvio. Dal 4° anno e fino al 12° (9 annualità), il canone determinato in gara è dovuto in due rate semestrali posticipate. Il totale stimato a base d'asta è di € 54.000,00 (suscettibile di incremento per effetto del rialzo offerto).

5. RIEPILOGO ECONOMICO E INDICATORI

VOCE	IMPORTO 12 ANNI
Totale ricavi	€ 4.838.400,00
Totale costi personale	€ 3.278.159,64
Totale costi esercizio (incl. ammortamenti e canone)	€ 1.235.800,00
Totale costi	€ 4.513.959,64
Risultato operativo cumulato	+ € 324.440,36
Margine % sui ricavi	6,71%

Verifica dell'equilibrio economico-finanziario

Il PEF presenta un risultato operativo positivo per l'intera durata della concessione, con un margine medio del 6,71% sui ricavi. Tale margine, in linea con i parametri di settore per le strutture socio-assistenziali a bassa intensità, consente al Concessionario di assorbire le fisiologiche oscillazioni dei costi senza intaccare la sostenibilità del servizio.

I dati riportati nei paragrafi precedenti confermano che il servizio richiede un equilibrio economico-finanziario fondato sulla capacità imprenditoriale di attuare l'investimento iniziale per la dotazione degli arredi mancanti e di organizzare la domanda, presidiare i costi e mantenere gli standard qualitativi richiesti.

6. Situazione delle finanze pubbliche e costi per l'ente locale

L'operazione è stata strutturata in modo da evitare il finanziamento diretto dell'investimento da parte del Comune, poiché l'analisi economica prevede che l'intero importo di **4.513.959,64** euro sia coperto da risorse del concessionario, senza contributi garantiti dall'ente concedente.

Questa impostazione risponde all'esigenza di tutela delle finanze pubbliche comunali, in quanto consente di attivare il servizio senza trasferire sul Comune il rischio imprenditoriale della gestione. Il rapporto economico tra ente e gestore risulta, inoltre, favorevole all'ente, poiché il PEF dovrà prevedere un canone concessorio annuo a favore del Comune a partire dal 4° anno, mentre il concessionario si remunera mediante i ricavi da utenza.

Resta salva la possibilità per il Comune di attivare, con separati atti e nei limiti delle risorse disponibili, misure di sostegno sociale per utenti in condizioni di fragilità economica, senza che tali misure alterino la struttura della concessione o comportino compensazioni economiche generalizzate al gestore.

7. Costi per gli utenti e qualità del servizio

Il PEF prevede le rette fissate in valori puntuali, costanti per i 12 anni della concessione, stimati in € 1.850,00/mese per la CA (al ribasso) e € 500,00/mese per il CD (importo fisso). L'eventuale ribasso offerto sulla retta CA si applica proporzionalmente anche alla retta CD.

Sotto il profilo qualitativo, il concessionario dovrà garantire standard assistenziali, organizzativi e strutturali coerenti con la normativa regionale, con la relazione tecnica, con il PEF e con gli atti di gara, assicurando continuità del servizio, adeguatezza del personale, sicurezza, accessibilità, manutenzione della struttura e regolare erogazione delle prestazioni.

La logica concessoria incentiva il gestore a mantenere elevati standard qualitativi, poiché la propria sostenibilità economica dipende dalla capacità di attrarre e mantenere gli utenti, di limitare la morosità e di assicurare l'affidabilità del servizio nel tempo.

8. Analisi delle modalità alternative di gestione

Ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 201/2022, la scelta della modalità di gestione del servizio deve essere preceduta da una valutazione comparativa delle alternative astrattamente praticabili, tenendo conto delle caratteristiche del servizio, dei costi, degli investimenti e dei risultati attesi.

Nel caso di specie, le alternative considerate sono le seguenti:

- affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica nella forma della concessione di lavori e servizi;
- affidamento a società mista pubblico-privata con selezione del socio operativo;
- affidamento in house a società totalmente partecipata, ove esistente e dotata dei requisiti di legge;
- gestione in economia o mediante azienda speciale, trattandosi di servizio non a rete astrattamente suscettibile di tali forme organizzative, ma da verificare in concreto.

8.1 Concessione a terzi mediante gara

La concessione a terzi mediante gara consente di affidare a un unico operatore qualificato l'acquisto degli arredi mancanti e la gestione del servizio, trasferendo sul concessionario il rischio operativo, di investimento, di domanda e di gestione, con remunerazione fondata principalmente sui ricavi dall'utenza.

Questa modalità appare la più coerente con le caratteristiche del servizio, poiché assicura il finanziamento privato dell'investimento, l'unitarietà della responsabilità tecnica e gestionale e il contenimento dell'esposizione finanziaria del Comune.

8.2 Società mista

La soluzione della società mista richiederebbe un coinvolgimento diretto del Comune nella struttura societaria e nel governo del servizio, senza evidenti vantaggi aggiuntivi rispetto alla concessione e con un maggiore carico organizzativo, amministrativo e potenzialmente finanziario a carico dell'ente.

In assenza di specifiche ragioni industriali o organizzative che giustificino tale opzione, essa non risulta preferibile nel caso concreto.

8.3 In house

L'affidamento in house presupporrebbe l'esistenza di un soggetto interamente pubblico dotato dei requisiti del controllo analogo e della prevalenza dell'attività, nonché della capacità di sostenere l'investimento e la gestione del servizio con standard adeguati.

Alla luce della documentazione istruttoria disponibile, tale opzione non appare praticabile né conveniente, poiché trasferirebbe sul soggetto pubblico o partecipato il rischio economico e finanziario dell'operazione e richiederebbe una struttura organizzativa altamente specializzata che non risulta attualmente disponibile.

8.4 Gestione in economia o mediante azienda speciale

La gestione in economia o tramite azienda speciale implicherebbe l'assunzione diretta da parte del Comune o dell'azienda speciale dell'intero investimento, dell'organizzazione del servizio, del personale, delle forniture e dei rischi di gestione e di domanda.

Considerata la complessità del servizio, la struttura organizzativa dell'Ente e la necessità di garantire una gestione professionalmente specializzata e sostenibile, tale modalità non risulta la più adeguata rispetto all'interesse pubblico perseguito.

9. Ragioni della scelta della forma di affidamento prescelta

Alla luce delle valutazioni svolte, la forma di affidamento prescelta è quella dell'affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica nella forma della concessione di lavori e servizi.

Le ragioni della scelta sono le seguenti:

- consente la valorizzazione del patrimonio comunale;
- permette di affidare in modo unitario a un unico soggetto qualificato sia l'acquisizione degli arredi che la gestione del servizio;
- trasferisce al concessionario il rischio operativo, il rischio di domanda e il rischio dei costi operativi, in coerenza con la struttura propria della concessione;
- limita l'esposizione del bilancio comunale, evitando che il Comune debba sostenere direttamente i costi della gestione;
- genera una entrata annua a favore del Comune sotto forma di canone concessorio a partire dal 4° anno;

- incentiva il gestore a mantenere elevati standard qualitativi, in quanto la sua remunerazione dipende dalla capacità di attrarre l'utenza e di assicurare continuità ed efficienza del servizio.

10. Sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo

La scelta dell'affidamento mediante procedura a evidenza pubblica nella forma della concessione rispetta i principi dell'ordinamento europeo in materia di concorrenza, trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento e proporzionalità, in quanto l'individuazione del concessionario avverrà mediante confronto competitivo aperto al mercato.

Risulta altresì integrato il requisito sostanziale tipico della concessione, consistente nel trasferimento al concessionario del rischio operativo legato alla gestione del servizio e alla possibilità di non recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti in condizioni operative normali. L'analisi economica preliminare dimostra infatti che il concessionario si remunera mediante i ricavi di utenza, assume il rischio di domanda, sostiene i costi operativi e finanziari e sopporta i principali scostamenti negativi dell'operazione, salvo i soli casi straordinari e imprevedibili per i quali potranno operare le clausole di riequilibrio previste dalla normativa vigente e dal contratto.

11. Obblighi di servizio pubblico e di servizio universale

Il concessionario sarà tenuto al rispetto degli obblighi di servizio pubblico derivanti dalla normativa statale e regionale, dagli atti di gara, dal capitolato e dal contratto di concessione.

In particolare, dovranno essere garantiti:

- la continuità e regolarità del servizio residenziale per anziani;
- il rispetto degli standard strutturali, organizzativi e assistenziali previsti dalla normativa regionale di settore;
- la piena funzionalità dell'immobile, degli impianti, delle attrezzature e degli arredi;
- la presenza di personale in numero e con qualificazione adeguati, in coerenza con i requisiti organizzativi e con il PEF;
- l'accessibilità del servizio, la sicurezza degli utenti, la qualità delle prestazioni, la manutenzione della struttura e la corretta gestione dei servizi accessori eventualmente attivati;
- il rispetto dei sistemi di monitoraggio, controllo, rendicontazione, verifiche periodiche, penali e ulteriori strumenti di tutela dell'ente concedente previsti dagli atti di gara e dal contratto.

Gli obblighi di servizio universale saranno declinati, per quanto compatibili con la tipologia di servizio, nei termini della continuità, non discriminazione nell'accesso secondo i criteri regolatori applicabili, qualità minima garantita delle prestazioni e presidio dei bisogni essenziali dell'utenza fragile.

12. Compensazioni economiche

È prevista, a carico del Comune, la compensazione economica dell'esenzione del canone concessorio per i primi tre anni, pari a Euro 18.000,00 al fine di supportare l'equilibrio economico

finanziario del primo periodo in cui si prevede l'investimento iniziale pari a Euro 78.500,00 per l'acquisto degli arredi/ attrezzature ancora mancanti. Il rischio dell'investimento rimane pertanto a carico del concessionario.

Non sono invece previste compensazioni economiche generalizzate a carico del Comune per la gestione ordinaria del servizio, né contributi pubblici garantiti per il finanziamento dell'investimento, essendo l'operazione strutturata come concessione autofinanziata mediante risorse private del concessionario e ricavi di utenza.

Resta ferma la possibilità che l'ente attivi, con atti separati e nei limiti delle risorse disponibili, misure di sostegno in favore di singoli utenti economicamente svantaggiati, senza che tali interventi assumano natura di compensazione economica strutturale del servizio.

13. Esiti della valutazione e conclusioni

Sulla base delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio, degli investimenti necessari, della situazione delle finanze pubbliche comunali, dei costi per l'ente e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative e dell'assenza di una gestione pregressa del medesimo servizio sul territorio comunale, la modalità di gestione ritenuta più idonea è l'affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica nella forma della concessione di lavori e servizi.

La concessione consente infatti di attivare il servizio pubblico locale di rilevanza economica in condizioni di sostenibilità, trasferire al privato il rischio operativo e limitare l'esposizione finanziaria del Comune, assicurando contestualmente standard qualitativi coerenti con la natura sociale del servizio.

La presente relazione costituisce allegato istruttorio alla deliberazione del Consiglio comunale concernente la scelta della modalità di gestione del servizio e dovrà essere pubblicata in conformità alle disposizioni vigenti in materia di pubblicità e trasparenza degli affidamenti dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.