

Progetto di concessione dei lavori di adeguamento e della gestione della Comunità integrata per anziani nel Comune di Tadasuni. Documento di programmazione ex art. 175 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36. Motivazioni alla base della scelta del partenariato pubblico-privato (concessione) rispetto al contratto di appalto

1. Premessa

È interesse del Comune di Banari procedere all'affidamento in concessione della 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.

La relazione tecnica 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 presente documento è redatto ai fini della valutazione preliminare di convenienza e fattibilità prevista dall'art. 175 del D.Lgs. 36/2023, disposizione che richiede alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti concedenti di adottare, per i progetti da realizzare mediante partenariato pubblico-privato, un programma triennale dei fabbisogni idonei ad essere soddisfatti mediante tali modalità, nonché di procedere ad una valutazione preliminare che dia conto, tra l'altro, dell'idoneità del progetto ad essere finanziato con risorse private, delle condizioni necessarie per ottimizzare il rapporto tra costi e benefici, della efficiente allocazione del rischio operativo, della capacità di generare soluzioni innovative e del monitoraggio dell'attività dell'operatore economico.

L'operazione si inserisce nel sistema integrato dei servizi alla persona disciplinato dalla normativa regionale sarda e risulta coerente con la finalità pubblica di incrementare l'offerta di servizi residenziali per anziani in un territorio che attualmente ne è privo, valorizzando l'immobile comunale appositamente riqualificato.

2. Quadro normativo di riferimento

Il presente Documento di programmazione è redatto in applicazione del D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, con particolare riferimento all'art. 175 in materia di programmazione, valutazione preliminare, controllo e monitoraggio, nonché agli artt. 180, 181 e 182 in materia di partenariato pubblico-privato, trasferimento del rischio operativo ed equilibrio economico-finanziario della concessione.

Rilevano, inoltre, le disposizioni della Parte II, Titolo IV, del D.lgs. 36/2023 in materia di concessioni, in quanto compatibili con la specifica struttura dell'operazione in esame, avente ad oggetto la gestione del servizio Comunità alloggio per anziani e Centro diurno e dei eventuali servizi accessori.

Sotto il profilo settoriale, l'intervento trova fondamento nella Legge regionale Sardegna 23 dicembre 2005, n. 23, nel D.P.Reg. Sardegna n. 4 del 2008 e negli atti regionali richiamati nella relazione tecnica, che disciplinano i requisiti strutturali e organizzativi delle strutture sociali e sociosanitarie per anziani, incluse le Comunità alloggio e i Centri diurni.

Il Piano economico-finanziario di progetto andrà impostato in coerenza con la Guida MEF-RGS per la simulazione dei Piani Economico-Finanziari delle operazioni di partenariato pubblico-privato.

L'importo complessivo dell'investimento, pari a **4.513.959,64** euro al netto dell'IVA, è inferiore alla soglia di 50 milioni di euro prevista dall'art. 175, comma 5, del D.Lgs. 36/2023 per l'acquisizione del parere del NARS, sicché tale adempimento non risulta necessario nel caso in esame.

3. Motivazioni alla base della scelta della concessione rispetto all'appalto

La scelta tra concessione e appalto è stata effettuata tenendo conto delle caratteristiche dell'operazione, del valore sociale del servizio da attivare e della necessità di assicurare nel tempo la sostenibilità economica della gestione

Nel caso di specie, l'opzione concessoria presenta i caratteri tipici del partenariato pubblico-privato contrattuale, poiché il concessionario provvede con mezzi propri o reperiti sul mercato all'investimento iniziale per acquisto di arredi e attrezzature, assume il rischio operativo legato alla gestione e remunera il capitale investito prevalentemente attraverso i ricavi di gestione derivanti dalle rette, oltre che attraverso l'organizzazione imprenditoriale dell'attività.

Il ricorso all'appalto tradizionale, al contrario, imporrebbe all'Amministrazione comunale di sostenere l'onere economico del servizio, almeno in misura largamente prevalente, con una significativa esposizione del bilancio comunale ai rischi di gestione e di domanda.

La concessione appare quindi preferibile in quanto consente di attivare il servizio senza un apporto finanziario diretto del Comune per l'investimento iniziale, di valorizzare il bene comunale appositamente riqualificato, di trasferire al privato i principali rischi dell'operazione e di generare, in aggiunta, una entrata annua a favore dell'ente sotto forma di canone concessorio a partire dal quarto anno di gestione.

La valutazione preliminare è stata sviluppata in coerenza con il PEF, che considera la durata dell'operazione, l'investimento iniziale, la struttura delle fonti di finanziamento, i ricavi attesi, i costi della produzione, gli indici di copertura e gli scenari di sensitività, secondo l'impostazione propria della Guida MEF-RGS. La sostenibilità dell'operazione è garantita, come previsto nel PEF dalle rette di gestione.

3.1 Analisi comparativa dei costi e dei benefici

Il PEF stima un costo complessivo dell'intervento pari a 4.513.959,64 euro, e prevede che l'intero investimento sia sostenuto dal concessionario, mediante una struttura finanziaria composta da capitale proprio, senza contributi pubblici in conto capitale garantiti dall'Amministrazione concedente, con l'agevolazione dell'esenzione dal pagamento del canone di concessione per i primi tre anni.

Nel modello dell'appalto tradizionale, invece, l'investimento iniziale graverebbe sul Comune, che dovrebbe reperire direttamente le risorse necessarie per l'acquisto degli arredi e per gli oneri di gestione, con conseguente impatto sul proprio bilancio e sulla capacità di destinare risorse ad altri interventi di interesse collettivo.

Quanto alla gestione, il PEF evidenzia che, a regime, i costi del personale ammontano a circa 273.189,97 euro annui e gli altri costi operativi a circa 108.106,19 euro annui (canone incluso), per un totale dei costi della produzione che grava integralmente sul concessionario, il quale assume l'organizzazione del servizio, l'impiego del personale, l'acquisto di beni e servizi, le utenze, le manutenzioni ordinarie, le coperture assicurative e tutti gli oneri tipici della gestione.

Sempre secondo il PEF, il valore della produzione annua a regime è stimato in 403.200,00 euro, di cui circa 355.200,00 euro derivanti dalle rette residenziali e 48.000,00 euro dal centro diurno, con rischio di effettivo conseguimento dei ricavi posto in capo al concessionario.

Il PEF stabilisce, inoltre, un canone concessorio annuo di 6.000 euro dovuto al Comune di Banari, a decorrere dal 4° anno della concessione, configurando così una entrata stabile per l'ente concedente. L'analisi comparativa consente pertanto di rilevare che la concessione è economicamente più favorevole per l'Amministrazione almeno sotto quattro profili essenziali: evita l'esborso iniziale di 78.500,00 euro per l'acquisto di arredi e attrezzature, evita il caricamento sul bilancio comunale dei costi annui di gestione, genera una entrata annua in favore del Comune mediante il canone concessorio e trasferisce al privato il rischio di equilibrio tra costi e ricavi del servizio.

Sotto il profilo del beneficio pubblico, l'operazione consente la messa a valore di bene comunale acquistato e riqualificato con risorse pubbliche, la creazione di un servizio residenziale di interesse sociale attualmente assente nel territorio e rende possibile l'attivazione di servizi integrativi idonei a rafforzare l'offerta locale per la popolazione anziana e fragile.

3.2 Analisi comparativa dei rischi e della loro mitigazione

L'allocazione dei rischi rappresenta l'elemento centrale che distingue il modello concessorio dal contratto di appalto, poiché nel partenariato pubblico-privato il concessionario deve assumere il rischio operativo, comprensivo del rischio di domanda o del rischio di disponibilità, in misura effettiva e sostanziale.

Il PEF allegato include una specifica matrice di allocazione dei rischi che attribuisce al concessionario il rischio di domanda, il rischio di insolvenza degli utenti, il rischio dei costi operativi (costi di gestione, aumenti contrattuali personale dipendente, adeguamenti normativi e regolamentari) rimane in capo al Comune il rischio inerente la necessità di manutenzione straordinaria dell'immobile anche eventualmente dovuta ad adeguamenti normativi.

Con riferimento al rischio di domanda, il PEF chiarisce che l'occupazione della struttura, stimata al 100 per cento nel primo anno di gestione, resta integralmente a rischio del concessionario, senza meccanismi di garanzia pubblica su volumi minimi di ricavo; analoga considerazione vale per i ricavi da centro diurno.

Nell'ipotesi di appalto, il Comune sarebbe invece esposto, direttamente o indirettamente, al rischio di minore occupazione della struttura e di minore copertura dei costi mediante le rette, dovendo comunque assicurare la continuità del servizio e i corrispettivi contrattuali al gestore.

Quanto al rischio dei costi operativi, il PEF evidenzia che l'aumento dei costi del personale, dell'energia, degli alimenti e delle altre principali voci di spesa grava esclusivamente sul concessionario, il quale può mitigarlo mediante economie organizzative, efficienza energetica, contratti di fornitura pluriennali e gestione attenta dei turni di personale.

In caso di appalto, al contrario, gli incrementi dei costi operativi tenderebbero a riflettersi sui corrispettivi riconosciuti dal Comune o su successive richieste di revisione, con maggiore esposizione del bilancio comunale e maggior probabilità di contenzioso o rinegoziazione contrattuale.

Con riferimento al rischio finanziario, la concessione risulta più favorevole per l'ente pubblico poiché il reperimento delle fonti di finanziamento resta interamente in capo al concessionario, che, secondo il PEF viene interamente finanziato dalle rette degli utenti come sopra evidenziato.

Anche il rischio normativo-regolatorio è disciplinato in modo coerente con la logica della concessione, poiché il PEF e la futura disciplina contrattuale limitano il riequilibrio ai soli eventi straordinari e imprevedibili, escludendo espressamente che possano costituire causa di riequilibrio le variazioni ordinarie della domanda, l'andamento dei costi entro i limiti dell'inflazione programmata,

il mancato ottenimento di contributi pubblici non garantiti o le inefficienze gestionali del concessionario.

Nel complesso, la concessione consente dunque un'allocazione dei rischi più efficiente e coerente con la natura economico-sociale dell'operazione, attribuendo al soggetto privato i rischi che esso è in grado di governare meglio attraverso capacità organizzativa, efficienza imprenditoriale e specializzazione di settore, e lasciando al Comune un ruolo di indirizzo, vigilanza e controllo.

3.3 Controllo e monitoraggio

L'art. 175 del D.Lgs. 36/2023 prevede che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti concedenti esercitino il controllo sull'attività dell'operatore economico, verificando in particolare la permanenza in capo all'operatore del rischio operativo trasferito.

In attuazione di tale disposizione, il Comune di Banari dovrà prevedere negli atti di gara e nel contratto di concessione specifiche modalità di controllo e monitoraggio, sia sotto il profilo tecnico-gestionale sia sotto il profilo economico-finanziario.

In particolare, dovranno essere disciplinati l'obbligo del concessionario di trasmettere periodicamente report economici, gestionali e prestazionali, il monitoraggio dei principali indicatori di performance del servizio, il controllo degli standard qualitativi e organizzativi prescritti dalla normativa regionale di settore, la verifica dell'occupazione della struttura, l'andamento dei ricavi e dei costi principali, nonché la permanenza degli indici minimi di sostenibilità economico-finanziaria del progetto.

Dovranno, inoltre, essere previste clausole contrattuali che consentano all'Amministrazione di attivare verifiche, ispezioni, richieste di chiarimento, penali, diffide e, nei casi più gravi, la risoluzione o la decadenza della concessione in presenza di gravi scostamenti dagli obblighi contrattuali, di persistente inadempimento degli standard qualitativi o di sostanziale compromissione dell'equilibrio gestionale imputabile al concessionario.

Il sistema di monitoraggio dovrà essere coordinato con il PEF posto a base della concessione, ferma restando la possibilità di attivare procedure di riequilibrio esclusivamente nei casi tassativi previsti dal Codice e dal contratto, nel rispetto del principio per cui il rischio operativo deve permanere in capo al concessionario per tutta la durata del rapporto.

4. Valutazioni

Alla luce delle risultanze di quanto esposto, si ritiene che l'affidamento in concessione dell'acquisto di arredi e attrezzature e della gestione della Comunità alloggio per anziani e del Centro diurno nel Comune di Banari costituisca la soluzione più idonea e conveniente rispetto all'alternativa dell'appalto tradizionale.

La soluzione concessoria consente, infatti, di realizzare l'investimento inerente all'acquisto degli arredi e attrezzature mancanti senza oneri diretti di investimento a carico del bilancio dell'ente, di trasferire al privato i rischi di domanda e gestione, di attivare un servizio sociale essenziale per il territorio e di assicurare al Comune un canone concessorio annuo a partire dal 4° anno di concessione. La durata della concessione risulta congrua rispetto al tempo necessario per consentire il recupero dell'investimento e un'adequata remunerazione del capitale investito, come richiesto dalla disciplina codicistica in materia di concessioni e di equilibrio economico-finanziario.

L'operazione non comporta nuovo indebitamento a carico del Comune per la realizzazione dell'intervento e può pertanto considerarsi compatibile con l'esigenza di tutela degli equilibri di bilancio dell'ente.

Si confermano, pertanto, quali elementi fondamentali dell'operazione i seguenti valori e parametri:

- investimento complessivo: 4.513.959,64 euro al netto dell'IVA, a carico del concessionario;
- durata complessiva della concessione: 12 anni;
- capacità ricettiva della struttura: 16 posti letto in Comunità alloggio, e **numero 8 posti di Centro diurno**;
- canone concessorio annuo a favore del Comune: 6.000 euro, con esenzione nei primi tre anni nei termini previsti dal PEF;
- principali ricavi di gestione: rette residenziali e centro diurno, con rischio di domanda integralmente in capo al concessionario;
- obbligo di mantenimento degli standard strutturali, organizzativi e qualitativi prescritti dalla normativa regionale di settore e dagli atti di gara.

In sede di selezione del concessionario dovranno essere adeguatamente valorizzate, mediante specifici requisiti di partecipazione e criteri di aggiudicazione, la solidità economico-finanziaria dell'operatore, la comprovata esperienza nella gestione di strutture per anziani, la qualità del progetto gestionale, la capacità innovativa e l'affidabilità nella prevenzione e nella mitigazione dei rischi connessi alla concessione.