

RELAZIONE ISTRUTTORIA PER L’AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI RILEVANZA ECONOMICA “CASA ALLOGGIO PER ANZIANI DI GIAVE”

PREMESSO CHE :

- a seguito di approvazione del progetto di ristrutturazione e messa a norma degli impianti dell'ex Istituto San Michele di Gave, sono in via di ultimazione i lavori di riadattamento dell'ex Istituto S. Michele, in Viale Italia s.n. da adibire a casa alloggio per anziani;
- l'art. 34 comma 20 del DL 179 del 18.10.2012, convertito con modifiche da L. 07.12.2012 n. 231, dispone che *“Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio e' effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che da' conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”*;
- si rende necessario dare atto pertanto espressamente:
 1. delle ragioni che hanno indotto l'Amministrazione ad operare questa scelta dell'affidamento al mercato, in rapporto alla natura dei servizi affidati;
 2. della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
 3. dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste;

CIÒ PREMESSO, con la presente relazione si illustrano nei punti che seguono i contenuti richiesti dal legislatore.

1) LA RAGIONI DELL’AFFIDAMENTO

La nozione interna di servizio pubblico locale a rilevanza economica, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (tra le tante, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001, nonché nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), deve essere considerata omologa a quella comunitaria di Servizio di Interesse Generale, ove limitata all'ambito locale, come riconosciuto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 272 del 2004 (vd. Corte Cost. 325/2010).

I Servizi di Interesse Generale sono servizi forniti dietro retribuzione o meno, considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi inerenti al pubblico servizio.

Gli “obblighi di servizio pubblico” definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico.

Il servizio comunità alloggio per anziani è un servizio pubblico locale di rilevanza economica (servizio di interesse economico generale secondo l'ordinamento comunitario)

In particolare la gestione del servizio comunità alloggio che questa Amministrazione ha intenzione di affidare, comprende la gestione di una comunità alloggio suddivisa in n. 2 unità autonome di sedici posti cadauna, nonché del servizio di pronto intervento e dei servizi di pronta accoglienza ed erogazione pasti. E compreso anche il servizio di mensa e residenziale per i giorni prefestivi e festivi, per i familiari degli alloggiati, secondo il criterio di priorità dato dall'ordine cronologico di presentazione

In merito al servizio pubblico locale l'Amministrazione valuta di seguito la sussistenza di particolari ragioni per riconoscere un diritto di esclusiva al gestore individuato.

La necessità di fornire in regime di esclusiva il servizio deriva dalla natura di bene patrimoniale indisponibile della struttura, destinata ai fini *de quo* dall'amministrazione, unica proprietaria.

La struttura è configurabile come bene patrimoniale indisponibile, in quanto destinato a soddisfare uno specifico interesse pubblico per il quale è stata adattata e può pertanto essere oggetto di concessione a terzi a titolo oneroso. La gestione deve essere volta in esclusiva nei locali della struttura, in quanto non è concepibile una gestione simultanea da parte di più soggetti, per le caratteristiche strutturali dell'edificio e perchè comunque ciò comporterebbe difficoltà ed antieconomicità della gestione. La gestione dovrà attuarsi in regime di esclusiva anche per i seguenti motivi:

- avere garanzia della erogazione di un servizio, prioritariamente per i cittadini anziani di Giave, tenendo conto del trend di incremento della popolazione anziana e della necessità di garantire *in loco* un servizio alternativo, qualora ne ricorrano i presupposti, a quello di assistenza domiciliare, e quindi per il carattere di indispensabilità della prestazione;
- garantire attraverso il concessionario un servizio conforme alla normativa vigente e con delle prestazioni quantitativamente e qualitativamente alte, secondo le specifiche da disciplinarsi in apposito Regolamento di funzionamento ed in apposito capitolato prestazionale;
- la procedura ad evidenza pubblica per la scelta del gestore, unitamente alle misure di compensazione che verranno riconosciute, è tesa a garantire per l'utenza costi gestionali inferiori rispetto a quelli che si avrebbero col libero mercato.

Ciò posto, si è ritenuto che sussistono specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui sopra, per l'affidamento in esclusiva ad un soggetto terzo del servizio pubblico in questione.

Trattasi di servizio pubblico locale a rilevanza economica, in quanto la gestione dovrà essere garantita in maniera imprenditoriale tale da tendere ad un utile d'impresa, gestibile nelle due forme consentite dell'appalto pubblico e della concessione.

L'appalto del servizio implicherebbe l'assunzione del rischio gestionale da parte del Comune, il quale sarebbe vincolato al pagamento dei compensi pattuiti all'appaltatore anche qualora il numero degli utenti e gli importi delle relative rette, che incasserà direttamente il Comune, dovessero essere inferiori a quanto previsto. Con la concessione del servizio il rischio è trasferito invece in capo al soggetto gestore, che introiterà direttamente le rette degli utenti e sosterrà direttamente le spese del servizio.

Può pertanto configurarsi la concessione di immobile (corredato dalle attrezzature ivi ubicate), dietro pagamento di congruo canone, che si innesta sullo schema concessorio di servizio pubblico locale.

2) LA FORMA DELL'AFFIDAMENTO PRESCELTA

Si ritiene che per il contratto di concessione di servizi la procedura applicabile debba dovuto essere quella prevista dall'art.30 del D. Lgs.163/2001.

L'art. 30, avente ad oggetto " Concessione di servizi" dispone quanto segue:

1. Salvo quanto disposto nel presente articolo, le disposizioni del codice non si applicano alle concessioni di servizi.

2. Nella concessione di servizi la controprestazione a favore del concessionario consiste unicamente nel diritto di gestire funzionalmente e di sfruttare economicamente il servizio. Il soggetto concedente stabilisce in sede di gara anche un prezzo, qualora al concessionario venga imposto di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla somma del costo del servizio e dell'ordinario utile di impresa, ovvero qualora sia necessario assicurare al

concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare.

3. La scelta del concessionario deve avvenire nel rispetto dei principi desumibili dal Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici e, in particolare, dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità, previa gara informale a cui sono invitati almeno cinque concorrenti, se sussistono in tale numero soggetti qualificati in relazione all'oggetto della concessione, e con predeterminazione dei criteri selettivi.

4. Sono fatte salve discipline specifiche che prevedono forme più ampie di tutela della concorrenza.

5. Restano ferme, purché conformi ai principi dell'ordinamento comunitario le discipline specifiche che prevedono, in luogo delle concessione di servizi a terzi, l'affidamento di servizi a soggetti che sono a loro volta amministrazioni aggiudicatrici.

6. Se un'amministrazione aggiudicatrice concede ad un soggetto che non è un'amministrazione aggiudicatrice diritti speciali o esclusivi di esercitare un'attività di servizio pubblico, l'atto di concessione prevede che, per gli appalti di forniture conclusi con terzi nell'ambito di tale attività, detto soggetto rispetti il principio di non discriminazione in base alla nazionalità.

7. Si applicano le disposizioni della parte IV. Si applica, inoltre, in quanto compatibile l'articolo 143, comma 7.

Il comma 20 del sopra citato art. 34 D.L. n. 179/2012 richiama l'obbligo di assicurare, nella scelta del contraente, il rispetto della normativa europea, riferendosi quindi alle procedure ad evidenza pubblica o, in alternativa, alle gestioni con società in house aventi i requisiti comunitari (tra cui la partecipazione pubblica al 100% e il controllo analogo)

La procedura di scelta del soggetto gestore, ai sensi dell'art. 38 commi 2 ss. L.R. n. 23/2005, deve svolgersi obbligatoriamente col criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, prevedendo per il fattore prezzo un punteggio non superiore al 30% del totale e per la parte tecnica la valutazione di una serie di elementi (formazione e esperienza professionale degli operatori, esperienza maturata nei settori/servizi di riferimento, conoscenza dei problemi sociali del territorio e delle risorse sociali della comunità, la regolare applicazione del CCNL di riferimento, il possesso di sistemi certificati di controllo della qualità).

Dovranno essere privilegiate le procedure di gara ristrette o negoziate, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria.

Per il valore e la durata pluriennale della concessione si ritiene necessario procedere all'espletamento della procedura ristretta, per la scelta del concessionario, con invito a tutti i concorrenti che hanno dichiarato, previo bando da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea, il possesso dei requisiti e manifestato la volontà di essere invitati, da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 83 del D. Lgs 163/06.

I criteri di valutazione delle offerte sono i seguenti :

Le offerte saranno valutate secondo i seguenti criteri. E' fissato un punteggio massimo attribuibile di punti 100 così suddiviso:

OFFERTA TECNICA - Totale 70 punti così suddivisi:

Capacità progettuale 60 punti

CRITERIO DI VALUTAZIONE	VALUTAZIONE	PUNTEGGIO ATTRIBUIBILE
Il concorrente deve dimostrare di conoscere il territorio nel	INSUFFICIENTE	0

<p>quale si opera Qualità dell'analisi territoriale (ricchezza dei dati presentati, pertinenza dell'analisi rispetto alla gestione del servizio, completezza della descrizione (punteggio massimo attribuibile 5))</p>	SUFFICIENTE	2
	BUONO	3
	OTTIMO	5
<p>Il concorrente deve dimostrare di conoscere le problematiche ed i bisogni dell'utenza potenziale della struttura. Qualità dell'analisi dei bisogni (concretezza delle valutazioni dell'analisi completezza della presentazione) (punteggio massimo attribuibile 10)</p>	INSUFFICIENTE	0
	SUFFICIENTE	3
	BUONO	6
	OTTIMO	10
<p>Il concorrente deve dimostrare di organizzare i turni del personale in maniera da rispondere ai bisogni delle persone. Efficacia della organizzazione presentata (coerenza delle turnazioni rispetto ai carichi di lavoro, coerenza delle figure professionali per unità di bisogno) (punteggio massimo attribuibile 10)</p>	INSUFFICIENTE	0
	SUFFICIENTE	3
	BUONO	6
	OTTIMO	10
<p>Il concorrente deve impegnarsi a realizzare iniziative di animazione utili alle persone. Ricchezza delle iniziative previste pertinenza delle attività presentate rispetto alle condizioni di vita delle persone (punteggio massimo attribuibile 10)</p>	INSUFFICIENTE	0
	SUFFICIENTE	3
	BUONO	6
	OTTIMO	10
<p>Il concorrente deve dimostrare di usare una modulistica efficace alla gestione del servizio. Utilità della modulistica, ricchezza informativa, compatibilità della modulistica rispetto a sistemi di rilevazione più generali (sanitari e sociali) (punteggio massimo attribuibile 5)</p>	INSUFFICIENTE	0
	SUFFICIENTE	2
	BUONO	3
	OTTIMO	5
<p>Il concorrente deve organizzare i servizi in maniera efficace .</p>	INSUFFICIENTE	0

Efficacia della organizzazione proposta (giornata tipo, approvvigionamento pulizia e sanificazione, servizi alla persona, relazioni con la medicina di base) (punteggio massimo attribuibile 5)	SUFFICIENTE	2
	BUONO	3
	OTTIMO	5
Il concorrente deve possedere operatori che abbiano buona conoscenza della lingua Sarda quale strumento privilegiato (in molti casi unico) di comunicazione con l'utenza. Qualità del programma di comunicazione con il territorio (punteggio massimo attribuibile 5)	INSUFFICIENTE	0
	SUFFICIENTE	2
	BUONO	3
	OTTIMO	5
Il concorrente deve mostrare come renderà più efficace il servizio. Verrà valutata la coerenza delle migliorie (valore economico delle migliorie, utilità delle migliorie rispetto al territorio) (punteggio massimo 10)	INSUFFICIENTE	0
	SUFFICIENTE	3
	BUONO	6
	OTTIMO	10

Capacità di radicamento nel territorio 10 punti

CRITERIO DI VALUTAZIONE	VALUTAZIONE	PUNTEGGIO ATTRIBUIBILE
Il concorrente deve mostrare quali relazioni avrà con i soggetti del territorio, coerenza e concretezza del piano di gestione delle relazioni di rete (punteggio massimo attribuibile 5)	INSUFFICIENTE	0
	SUFFICIENTE	2
	BUONO	3
	OTTIMO	5
Il concorrente deve mostrare quali iniziative svolgerà in collaborazione con i soggetti del territorio (concretezza del	INSUFFICIENTE	0
	SUFFICIENTE	2

programma di attività del territorio cantierabilità del piano di relazione con il territorio (punteggio massimo attribuibile 5)	BUONO	3
	OTTIMO	5

OFFERTA ECONOMICA - Totale 30 punti così suddivisi:

- Offerta per la concessione 15 punti

L'offerta sarà valutata con l'attribuzione di **1 punto** ogni cento euro di aumento rispetto al canone annuale posto a base d'asta della gara, senza considerare frazioni in caso di aumenti intermedi;

- Ribasso sulle rette e sui corrispettivi posti a base d'asta 15 punti

Il ribasso dovrà essere definito in percentuale in un'unica offerta.

I quindici punti saranno attribuiti applicando la formula:

$$P = (O \times P_m) / O_p$$

P = Punteggio da attribuire al concorrente

O = Offerta più bassa

P_m = Punteggio massimo (15 punti)

O_p = Offerta Economica presentata dal concorrente

non saranno accolti ribassi superiori al 10 % (dieci per cento) delle rette e dei corrispettivi posti a base d'asta.

I concorrenti devono presentare offerte unitarie, riferite al complesso dei servizi in appalto.

Il servizio sarà aggiudicato al concorrente che avrà ottenuto il maggior punteggio complessivo. In caso di parità L'aggiudicazione avverrà a favore del soggetto economico che avrà ottenuto il maggior punteggio nell'offerta tecnica. In caso di ulteriore parità si procederà a sorteggio.

Per garantire una migliore remuneratività del servizio e consentire al concessionario un efficace ammortamento degli investimenti effettuati, la durata della concessione può essere stabilita in anni cinque, prorogabili ex art. 57 co. 5 lett. b) D. Lgs. n. 163/2006.

In applicazione del disposto dell'art. 30 co. 2 Codice Contratti (... adeguata pubblicità) per le concessioni di servizi, per le concessioni di importo superiore alla soglia comunitaria (come nel caso in esame), la Commissione Europea nella propria comunicazione interpretativa sulle concessioni del 12.04.2000, sulla scorta di orientamenti costanti della Corte di Giustizia, ha indicato l'opportunità di pubblicare gli avvisi relativi alle concessioni sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea.

3) I CONTENUTI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO GENERALE E LE COMPENSAZIONI ECONOMICHE PREVISTE

Gli "**obblighi di servizio pubblico**" definiscono i requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico.

Essendo la struttura un bene patrimoniale indisponibile, la cui gestione, come si è detto, comporta lo svolgimento di attività riferite all'esercizio di servizi pubblici sociali, si è provveduto ad inserire nella proposta di Regolamento sul funzionamento, da sottoporre all'approvazione dell'organo consiliare, tutta una serie di prescrizioni che si sostanziano in precisi obblighi circa la tipologia, la qualità e la frequenza di determinate prestazioni, nonché nella predeterminazione dei requisiti di accesso, dei criteri di priorità e del procedimento di accesso.

Negli atti inerenti la procedura ristretta verrà posto inoltre, un prezzo base per le rette mensili degli utenti, da assoggettare a ribasso ed un prezzo base per il canone concessorio spettante al Comune, da assoggettare a rialzo. Si prevederà inoltre un aumento del canone concessorio a favore del Comune del 3% per ogni unità ulteriore rispetto alla 12^a ed una riduzione del 3% delle rette (solo

per il servizio completo di pernottamento) in caso di unità ulteriori rispetto alla 12[^], per il periodo in cui si verificano tali condizioni, così da pervenire a maggiori somme disponibili per il Comune e a minori rette per gli utenti, con aumenti invece meno che proporzionali per il soggetto gestore.

Si ritiene che a tali obblighi di servizio possa farsi fronte riducendo congruamente, a vantaggio del gestore, l'importo del canone concessorio posto a base di gara in relazione all'uso dell'immobile e dei beni mobili/attrezzature ivi contenuti

Per l'affidamento in concessione della Struttura predetta il canone annuo da porre a base di gara viene stimato inizialmente in complessivi € 36.000,00. La previsione di alcune disposizioni puntuali sullo svolgimento del servizio (nel Regolamento e nel capitolato d'oneri), la fissazione della misura unitaria della retta da parte del Comune (da assoggettare a ribasso) e soprattutto l'onere della riduzione percentuale del 3% oltre la 12[^] unità (come su visto), unitamente alla previsione dell'incremento automatico del canone aggiudicato a favore del Comune del 3% qualora ricorrano le stesse circostanze, suggeriscono di determinare in € 16.000,00 annuali l'importo delle compensazioni, il quale non verrà corrisposto al concessionario dal Comune, ma detratto inizialmente dall'importo posto a base di gara, che diventa così di € 20.000 (€ 36.000 - € 16.000) da assoggettare a rialzo in fase di gara. Tale canone verrà aumentato del 3% per ogni eventuale utente ulteriore rispetto al dodicesimo per il periodo in cui si supera tale soglia.

Il valore presunto del contratto, comprensivo dell'opzione di ripetizione annua è di € 3.272.000,00 (euro duecentosettantaduemila /00), cui va aggiunta l'I.V.A., calcolato, secondo le indicazioni dell'AVCP, tenendo conto dei guadagni previsti del concessionario, cui si somma l'importo del canone concessorio decennale.