



COMUNE DI URAS
Settore Socio Culturale

Allegato 01

**Progetto di gestione in concessione servizi di protezione
sociale per anziani non autosufficienti
e annessa Comunità integrata**

(Art. 13 D.P.Reg. 22 luglio 2008, n. 4)

“Pensionato per anziani Casa Piras”

**Relazione tecnico -illustrativa
del contesto in cui è inserito il servizio**

1. Premessa

Il contratto oggetto di concessione riguarda, ai sensi dell'art. 3, comma 1 lett. vv) del *Codice dei contratti pubblici* la gestione dei servizi di interesse generale di protezione sociale a prevalente accoglienza abitativa rivolti ad “anziani non autosufficienti con esiti di patologie fisiche, psichiche, sensoriali o miste stabilizzate non curabili a domicilio” così come previsto dall'art. 13 del Regolamento di attuazione dell'art. 43 della L.R. 23 dicembre 2005, n. 23, sul Sistema integrato dei servizi alla persona approvato con D.P.Reg. 22 luglio 2008, n. 4, unitamente all'immobile denominato “*Pensionato Casa Piras*”, appartenente al patrimonio indisponibile del Comune di Uras in quanto “destinato a un pubblico servizio” ai sensi dell'art. 826, comma 3, codice civile. L'immobile, strumentale alla gestione del servizio, è sito in via Enedina Piras snc e insiste in un lotto di terreno identificato in NCEU fabbricati al F° 22, particella 4986.

Si ricorre ad una concessione unica, ai sensi dell'art. 169, comma 6, del *Codice dei contratti pubblici*, per l'affidamento del servizio da svolgere unitamente alla struttura immobiliare strumentale alle gestione.

La struttura residenziale integrata è articolata in un unico modulo nei limiti di capacità ricettiva di cui all'articolo 13, comma 2 del citato Regolamento di attuazione dell'art. 43 della L.R. 23 dicembre 2005, n. 23. Con i programmati interventi di adeguamento a carico dell'Operatore economico concessionario potrà essere classificata come **Comunità integrata** ai sensi all'art. 13 del DPR. 4/2008 e potrà ospitare complessivamente n. **22 utenti**.

Sull'immobile insiste un diritto reale di superficie di durata di anni 20 (venti) a favore di terzi, finalizzato all'installazione sulla copertura dello stesso, di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili mediante pannelli fotovoltaici, giusto atto in forma pubblica amministrativa rep. 3/2012 del 07/08/2012.

Le prestazioni oggetto del contratto di concessione dovranno essere inoltre effettuate nel rispetto delle modalità, prescrizioni tecniche e delle norme indicate nei seguenti atti tecnici costituenti, unitamente alla presente *Relazione tecnico illustrativa* (documento 01), i documenti progettuali ex art. 23 del *Codice dei contratti pubblici*:

02): *Indicazioni sui documenti inerenti la sicurezza (D.U.V.R.I.);*

03): *Calcolo degli importi per l'acquisizione del servizio in concessione;*

04): *Prospetto economico degli oneri complessivi per l'acquisizione dei servizi in concessione;*

05): *Capitolato speciale descrittivo e prestazionale, e relativi allegati specifici;*

06): *Indicazioni di altre circostanze che potrebbero determinare la modifica delle condizioni negoziali del servizio;*

07): *Schema contratto di concessione del servizio;*

08): *Codice di comportamento del Comune di Uras.*

2. Caratteristiche dei servizi oggetto di concessione e della struttura

Il servizio è volto ad assicurare ed erogare prestazioni di natura assistenziale, relazionale, assistenza medica, infermieristica e trattamenti riabilitativi per il mantenimento ed il miglioramento dello stato di salute e di benessere dell'anziano ospitato.

L'utenza è individuata nelle persone anziane non autosufficienti con esiti di patologie fisiche, psichiche, sensoriali o miste, stabilizzate non curabili a domicilio.

Rientrano a carico del concessionario alcuni interventi di manutenzione straordinaria per adeguamento funzionale e messa a norma della struttura, unitamente a tutti gli oneri connessi alle manutenzioni ordinarie dei beni mobili ed immobili, e di tutte le spese di gestione della struttura (approvvigionamenti, riscaldamento, acqua, energia elettrica, tributi vari).

Il tasso medio di occupazione annuale presunto è stimato al 95%.

I servizi oggetto di concessione sono classificabili in **tre** tipologie integrate:

a) Modulo unico **Comunità integrata**.

Ha capacità ricettiva di n. **22** posti e si configura quale struttura residenziale destinata ad accogliere anziani non autosufficienti con esiti di patologie fisiche, psichiche, sensoriali o miste stabilizzate non curabili a domicilio. È una struttura idonea ad erogare prestazioni di natura assistenziale, relazionale, e prestazioni programmate mediche e infermieristiche per il mantenimento ed il miglioramento dello stato di salute e di benessere dell'anziano ospitato.

b) Nucleo servizio socio-educativo diurno.

Ferme restando le caratteristiche definite dall'art. 18 del DPR n. 4/2008 (*Regolamento di attuazione della L.R. 23/2005*), il servizio socio-educativo diurno è un nucleo provvisorio destinato, nelle more della ristrutturazione del nuovo **Centro socio-educativo**, agli anziani interni ed esterni. Può essere temporaneamente attivato dal Concessionario, se compatibile con la Comunità integrata per anziani, purché in possesso degli specifici requisiti strutturali previsti dalla D.G.R. 38/14 del 24 luglio 2018. Il nucleo si occupa di attività di prevenzione, del recupero della vita di relazione e sviluppo di competenze personali e sociali attraverso la realizzazione di un programma di attività e servizi socio-educativi, culturali, ricreativi e, nei limiti, sportivi. Le attività del nucleo socio-educativo si realizzano attraverso interventi programmati, raccordati con i programmi e le attività di strutture educative, sociali, culturali esistenti nel territorio. In ogni caso, la presenza *contemporanea* prevista non deve superare i **20 utenti** per turno.

c) Altri servizi integrativi, ausiliari e strumentali.

La struttura potrà anche erogare servizi aggiuntivi e integrativi che possono concorrere al miglioramento del servizio reso agli anziani nel loro complesso, compresi anche utenti esterni in condizioni di fragilità, come, a titolo esemplificativo, il servizio mensa, la fornitura di pasti caldi a domicilio, il servizio di lavanderia e stiratura secondo le modalità operative proposte in sede di progetto offerta presentato in fase di affidamento della concessione.

3. Valutazioni sull'acquisizione del servizio in via autonoma

Appare opportuno ricorrere all'esternalizzazione. L'art. 3, comma 1 lett. vv) del *Codice dei contratti pubblici* definisce la «concessione di servizi», un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi.

Il «rischio operativo» è il rischio legato alla gestione dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito al concessionario.

L'analisi economica effettuata garantisce «equilibrio economico e finanziario», ovvero la contemporanea presenza delle condizioni di convenienza economica e sostenibilità finanziaria. Per convenienza economica il *Codice dei contratti pubblici* intende la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito; per sostenibilità finanziaria si intende la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento. Il rischio operativo è riferito alla possibilità che, in condizioni operative normali, le variazioni relative ai costi e ai ricavi oggetto della concessione incidano sull'equilibrio del piano economico finanziario.

Le variazioni devono essere, in ogni caso, in grado di incidere significativamente sul valore attuale netto dell'insieme degli investimenti, dei costi e dei ricavi del concessionario.

L'istituto della concessione ben si presta al raggiungimento degli obiettivi dell'amministrazione soprattutto alla luce del fatto che il nuovo *Codice dei contratti pubblici*, approvato con Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, ha recepito la Direttiva "Concessioni" eliminando le incertezze normative che avevano caratterizzato il precedente regime giuridico. In sostanza la concessione di servizi (unitamente alla concessione del bene immobile strumentale e di tutti i suoi allestimenti) consente di affidare all'operatore economico qualificato "il diritto di gestire i servizi" quale

corrispettivo del contratto. Tale diritto può essere accompagnato anche da un prezzo corrisposto dalla stazione appaltante a condizione che non venga meno il “rischio operativo”, ovvero quel fattore correlato all’incertezza del ritorno economico legato all’investimento.

La concessione consente quindi di affidare la gestione del servizio e della struttura residenziale strumentale predeterminando solo in via presuntiva il valore del servizio che sarà evidentemente condizionato, per una buona parte, dalla capacità imprenditoriale dell’operatore economico, di intercettare una domanda effettiva e concreta e promuovere le condizioni per il consolidarsi della stessa sfruttando tutte le risorse professionali e strumentali disponibili o integrate dallo stesso.

Ai soli fini del raggiungimento del predetto equilibrio l’amministrazione aggiudicatrice destina, a titolo di “*contributo pubblico*” funzionale al mantenimento dell’equilibrio economico finanziario, unicamente il diritto di godimento sull’immobile nella disponibilità dell’amministrazione, destinato a **Comunità integrata per anziani**, la cui utilizzazione è evidentemente strumentale e tecnicamente connessa all’opera affidata in concessione e al servizio oggetto di concessione, il cui valore di stima per l’equivalente di un canone di locazione per l’intero periodo, è pari € **108.000,00** e rientra nei limiti del 49% per cento del costo dell’investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari così come stabilito dall’art. 165, comma 2 del *Codice dei contratti pubblici*.

La Consip s.p.a. non ha al momento convenzioni attive adeguate aventi ad oggetto servizi da affidare in concessione per la gestione di strutture residenziali destinate ad accogliere anziani non autosufficienti con esiti di patologie fisiche, psichiche, sensoriali o miste stabilizzate non curabili a domicilio. Vi è pertanto la possibilità di effettuare l’affidamento della concessione del servizio in oggetto in via autonoma in quanto di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario individuata dall’art. 35, comma 1, lettera a) del *Codice dei contratti pubblici* in euro 5.548.000,00 per le **concessioni** di servizi. La possibilità di affidare i servizi sociali a mezzo di contratti di concessione, infatti, è esplicitamente prevista nella Direttiva CEE 26 febbraio 2014, n. 2014/24/UE (Considerando 36, 53 e 54) e nell’art. 19 ai sensi del quale “*le concessioni per i servizi sociali e altri servizi specifici elencati nell’allegato IV che rientrano nell’ambito di applicazione della presente direttiva sono soggette esclusivamente agli obblighi previsti dall’articolo 31, paragrafo 3, e dagli articoli 32, 46 e 47*”, ossia agli obblighi relativi all’avviso di pre-informazione e all’avviso di aggiudicazione.

I fabbisogni specifici dell’ente, le caratteristiche delle prestazioni richieste, le condizioni generali di contratto e le modalità di esecuzione del contratto di concessione, correlate all’uso delle strutture hanno richiesto la predisposizione di uno specifico *Capitolato speciale descrittivo e prestazionale* in grado di soddisfare al meglio le esigenze dell’ente e i bisogni dei destinatari del servizio.

4. Modalità di scelta del contraente e criterio di aggiudicazione del contratto di concessione: quadro normativo applicabile

Fatta salva l’autonomia decisionale del Responsabile Unico del Procedimento e degli organi della stazione appaltante, nel rispetto delle direttive generali di organizzazione della concessione del pubblico servizio, approvate dal Consiglio Comunale, ai sensi e per gli effetti dell’art. 42 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la discrezionalità amministrativa sulle modalità di scelta del contraente risulta, nelle concessioni, sostanzialmente ampliata rispetto a quelle ordinarie per contratti di appalto di servizi.

L’art. 166 (*Principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche*) del *Codice dei contratti pubblici* dispone che le amministrazioni aggiudicatrici sono libere di organizzare la procedura per la scelta del concessionario, (fatto salvo il rispetto di alcune norme della Parte III) e possono decidere il modo migliore per gestire la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza ed accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell’accesso universale e dei diritti dell’utenza nei servizi pubblici. Il successivo art. 173 (*Termini, principi e criteri di aggiudicazione*) del *Codice dei contratti pubblici* dispone che le concessioni sono aggiudicate sulla

base dei principi di cui all'articolo 30 (economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità) con la conseguente facoltà, trattandosi di concessione “sottosoglia” di poter ricorrere, oltre che alla procedura aperta, anche alla procedura negoziata di cui all’art. 36, comma 2, lett. b) del Decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 50, nel rispetto di termini minimi adeguati per la ricezione delle domande di partecipazione, comprese eventualmente le offerte.

In particolare, l’art. 35, comma 1, lett. a) del *Codice dei contratti pubblici* stabilisce che le disposizioni trovano applicazione per gli “appalti” di lavori pubblici e per le “**concessioni**” di valore pari o superiore ad € 5.548.000,00, soglia di rilevanza comunitaria per “**tutte**” le concessioni (di lavori, forniture e servizi) ben al di sotto del valore complessivo del progetto di concessione del servizio in esame.

Sul criterio di aggiudicazione, ai sensi del combinato disposto dall’art. 95, comma 4, del Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e art. 38 della L.R. 23 dicembre 2005, n. 23 (*Sistema integrato dei servizi alla persona*) e dovendo comunque considerare prioritario l’aspetto qualitativo delle offerte, occorre utilizzare quello dell’offerta economicamente più vantaggiosa, considerando l’aspetto tecnico progettuale minimo al 60 per cento del peso complessivo e il fattore prezzo con peso non superiore al 40 per cento del peso complessivo, secondo la valutazione operata in sede di determinazione a contrarre dal Responsabile del servizio competente.

L’elemento prezzo potrà essere correlato al canone di concessione proposto dal concessionario previsto dai documenti di progetto, al netto degli oneri a carico del concessionario per i lavori di adeguamento funzionale e messa a norma.

In deroga all'articolo 95, la stazione appaltante elenca i criteri di aggiudicazione con il sistema dell’offerta economicamente più vantaggiosa **in ordine decrescente di importanza**.

5. Indicazione di altre circostanze che potrebbero determinare la modifica delle condizioni negoziali durante il periodo di validità, fermo restando il divieto di modifica sostanziale

Le condizioni che possono giustificare la modifica delle condizioni contrattuali sono indicate nel relativo documenti progettuale.

Alcune sono condizioni che trovano ingresso *ope legis* nelle obbligazioni giuridiche: a) articolo 1, comma 13, del D.L 6 luglio 2012, n. 95 e articolo 1, comma 494, della Legge 28 dicembre 2015, n. 2018.

Altre sono lasciate, in questa fase transitoria alla valutazione della stazione appaltante che, ai sensi dell’art. 106, comma 1 lett. e) del *Codice dei contratti pubblici* la stazione appaltante si riserva di richiedere varianti non sostanziali alle prestazioni contrattuali nell’ambito delle soglie di importi indicate nel capitolato tecnico prestazionale.

6. Indicazioni e disposizioni per la stesura dei documenti inerenti alla sicurezza di cui all'articolo 26, comma 3, del decreto legislativo n. 81 del 2008

Negli immobili in cui deve essere espletato il servizio oggetto della concessione non si svolgono attività istituzionali connesse alle funzioni e ai servizi pubblici erogati dal Comune di Uras.

Conseguentemente non è richiesto il documento unico di valutazione dei rischi interferenti (D.U.V.R.I.).

7. Risorse umane e professionali e sviluppo dell’occupazione

Trattandosi di primo avvio del servizio da affidare in concessione non è stata inserita la clausola sociale prevista dall’art. 50 del Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

La **Comunità integrata per anziani** dovrà in ogni caso essere dotata di personale qualificato secondo gli standard qualitativi e in rapporto agli utenti suggeriti dalla Regione Autonoma della Sardegna, per un ottimale ed efficace svolgimento della gestione secondo le indicazioni contenute nel capitolato descrittivo e prestazionale e negli altri documenti di progetto.

Non essendo in vigore Linee Guida regionali specifiche ex art. 28, comma 1 L.R. 23 dicembre 2005 n. 23, ai fini dell'autorizzazione al funzionamento per le Comunità integrate (art. 13 del Regolamento) si è fatto riferimento, ove possibile, alle Linee Guida per le Comunità ordinarie (Art. 11 del Regolamento).

Tali figure dovranno, essere contrattualizzate, anche in via non esclusiva, per l'intero periodo di concessione del servizio e della gestione della struttura, nelle forme e modalità previste dalla vigente normativa in materia di contratti di lavoro privilegiando, nei limiti consentiti dalle norme vigenti, l'occupazione locale.

8. Risorse finanziarie e valore della concessione

Il *Codice dei contratti pubblici* dispone che il valore di una concessione, ai fini di cui all'articolo 35, è costituito dal fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto, al netto dell'IVA, stimato dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore, quale corrispettivo dei servizi oggetto della concessione, nonché per le forniture accessorie a tali servizi.

La struttura è destinata ad ospitare n. **22** unità nell'ambito del modulo unico di cui all'art. 13 del D.P.Reg. 22 luglio 2008, n. 4.

Vi è inoltre la possibilità inoltre di accogliere nel **Nucleo servizio socio-educativo diurno** n. **20** unità per turno a ciclo diurno per la partecipazione alla vita di comunità compresa la possibilità di usufruire degli eventuali servizi per esterni come il servizio pasti, lavaggio e stiratura biancheria ecc.

L'intera durata contrattuale della concessione è stabilita in **nove anni**, ai sensi dell'art. 168 del *Codice dei contratti pubblici*, in funzione dei servizi richiesti ed è commisurata alla complessità organizzativa e all'impegno organizzativo richiesto.

Il valore stimato della concessione dei servizi è stato determinato, in applicazione dell'art. 166 del *Codice dei contratti pubblici*, in **€ 5.287.449,60** onnicomprensivo di tutti degli oneri necessari l'assunzione del pieno rischio operativo comprensivo dei costi necessari per le risorse umane e le figure professionali standard previste dalle linee guida regionali. Più precisamente il valore stimato della concessione è determinato sull'importo totale pagabile per l'intero periodo di concessione, comprendente l'intero flusso dei corrispettivi pagati dagli utenti e dalla A.S.L. (quota sanitaria di cui alla D.G.R. n.6/27 del 30-01-2008) per la massima capacità ricettiva della Comunità integrata per tutta la durata della concessione (**9 anni**).

Gli oneri di sicurezza, compresi nel valore economico della concessione, sono stimati in **€ 27.000,00**.

Con riferimento all'imposta sul valore aggiunto le Comunità integrate effettuano le loro prestazioni in esenzione IVA ai sensi dell'art. 10, n. 21, del D.P.R. 26/10/1972, n. 633, e sono tenute al rilascio della ricevuta fiscale (Risoluzione Ministeriale 8 febbraio 1983, n. 353137). Si ritiene pertanto che l'attività del Comunità integrata per anziani sia esente da IVA così come chiarito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nella sentenza di cui alla causa C-335/14 del 21 gennaio 2016, avente per oggetto l'interpretazione dell'art. 13, parte A, par. 1, lettera g), della VI Direttiva CEE (ora art. 132, par. 1, lettera g), della direttiva n. 2006/112/CE), che prevede l'esenzione da IVA delle prestazioni di servizi e delle cessioni di beni strettamente connesse con l'assistenza sociale e la previdenza sociale, comprese quelle fornite dalle case di riposo, effettuate da organismi diritto pubblico o da altri organismi cui lo Stato membro interessato riconosce un carattere sociale.

Le somme a disposizione dell'amministrazione, per imprevisti e servizi aggiuntivi, compensi per commissioni di gara (DM 12/02/2018 per quanto applicabile), e spese per supporto e consulenza,

incluse le eventuali spese di pubblicazione per la procedura di gara recuperabili ai sensi dell'art. 216, comma 11, del *Codice di contratti pubblici*, ammontano per l'intero periodo di durata della concessione a € 6.600,00, specificati nel quadro economico.

In applicazione di quanto chiarito dalla Corte dei conti con deliberazione della Sezione Autonomie 15/SEZAUT/2019/QMIG, Adunanza dell'11 giugno 2019, non sono previsti incentivi per le funzioni tecniche di cui all'art. 113 del *Codice dei contratti pubblici* in quanto non possono essere riconosciuti, per via regolamentare, in caso di "contratti di concessione" ma solo di "contratti di appalto".

Il documento di progetto denominato "*Calcolo degli importi per l'acquisizione dei servizi*" con allegato Piano economico e finanziario fornisce il dettaglio del metodo di calcolo del valore della concessione il cui equilibrio economico finanziario è garantito dalla stima dei proventi che il concessionario potrà direttamente acquisire dagli utenti del servizio.

Tariffe/rette base mensili servizi essenziali

Modulo unico art. 13 D.P.Reg. 22 luglio 2008, n. 4, (comprensiva della quota sanitaria ASL)

Camera doppia comunità integrata	€ 1.800,00
+ contributo SSN € 10,40 al giorno per ospite	€ 312,00
TOTALE RETTA MENSILE	€ 2.112,00

Camera singola comunità integrata	€ 1.950,00
+ contributo SSN € 10,40 al giorno per ospite	€ 312,00
TOTALE RETTA MENSILE	€ 2.262,00

È riservata all'Operatore economico concessionario la prerogativa di determinare, in sede di progetto offerta da presentare in sede di gara, eventuali sconti sulle tariffe base e le tariffe per i servizi diversi e aggiuntivi facoltativi, compatibilmente con il proprio piano economico dei conti.