

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta (ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 commi 20 e 21)

INFORMAZIONI DI SINTESI

| | |
|---|---|
| Oggetto dell'affidamento | <i>Complessi residenziali e semiresidenziali per anziani non autosufficienti</i> |
| Ente affidante | Azienda USL Nord Ovest Regione Toscana |
| Tipo di affidamento | Concessione di servizi comprensiva dell'utilizzo degli immobili e dei lavori di adeguamento delle strutture |
| Modalità di affidamento | Procedura aperta ad evidenza pubblica |
| Durata del contratto | anni |
| Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo | <i>Servizi già attivi con contratto di appalto delle prestazioni</i> |
| Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare | <i>Zona pisana, Comuni di Pisa</i> |

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

| | |
|---------------------|--------------------------------------|
| Nominativo | dr. Bensa Franco |
| Ente di riferimento | Azienda USL Nord Ovest |
| Area/servizio | Acquisizione Servizi Socio- Sanitari |
| Telefono | 0586 2237239 |
| Email | franco.bensa@uslnordovest.toscana.it |
| Data di redazione | 2018 |

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

In merito ai servizi pubblici a rilevanza economica, la nozione si interseca parzialmente con quella di servizio pubblico locale “ a domanda individuale” da distinguersi dal servizio strumentale direttamente a servizio dell’amministrazione.

I servizi a domanda individuale sono comunque pubblici in quanto rivolti alla collettività amministrata ma comprendono anche servizi privi di rilevanza economica. Il D.M 31 dicembre 1983 riporta una ricognizione di ciò che viene considerato servizio pubblico locale, di rilevanza economica e non. La rilevanza economica deve essere intesa come possibilità, valutabile anche in concreto e non solo in astratto, che dalla gestione del servizio si ricavi un profitto e come contendibilità, sul mercato, del servizio. La giurisprudenza, ai fini della individuazione, adotta un criterio relativistico, che tiene conto delle peculiarità del caso concreto, quali la concreta struttura del servizio, le modalità concrete del suo espletamento, i suoi specifici connotati economico-organizzativi, la natura del soggetto chiamato ad espletarlo, la disciplina normativa del servizio (Consiglio di Stato sez VI 18/12/2012 n. 6488). I servizi pubblici strumentali si distinguono quindi dai servizi pubblici locali in quanto consistenti in un “ fare rivolto direttamente nei confronti dell’ente pubblico affidante” (Consiglio di Stato sez V 15/02/2013 n. 936)

PRINCIPALI DISPOSIZIONI COMUNITARIE

1)Libro Bianco COM (2004) 374

Compete alle autorità statali regionali e locali competenti definire, finanziare e controllare i servizi di interesse generale. Questa nozione di responsabilità comune è alla base del disposto dell’art. 14 del TFUE il quale affida alla Comunità e agli Stati membri l’incarico di garantire, nell’ambito delle rispettive competenze, che le proprie politiche consentano agli operatori di servizi di interesse economico generale di assolvere i loro compiti;”

2)Principio di concorrenza (richiamato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 199/2012). Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea art. 106

3)Principio della natura di Servizio Universale

In particolare per Servizio Universale si intende “ un insieme minimo, definito, di servizi di determinata qualità disponibile a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni specifiche nazionali, ad un prezzo abbordabile

4)Principio della natura economica dell’attività

5)il servizio pubblico a rilevanza economica è, anche, attività economica da intendersi come “ qualsiasi attività che consiste nell’offrire beni o servizi in un determinato mercato” (CGUE C-18/98 “Pavlov”) e che legittima una remuneratività (integrale e/o parziale) della sua erogazione da parte dei gestori;

6)Principio del Libero accesso al servizio

Il principio è statuito dall'art 36 del TFUE che così recita" Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi di interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea"

7) Principio della qualità del servizio e continuità dell'erogazione

L'Unione Europea impone che il servizio sia erogato secondo standard qualitativi e senza soluzioni i continuità

8) Obblighi di servizio pubblico

Si tratta di obblighi che andrebbero meglio inquadrati come Obblighi di Servizio universale; essi rappresentano il " nucleo sociale" di ciascun servizio pubblico anche a rilevanza economica; si tratta di quelle attività che debbono essere erogate dal gestore anche " sottocosto" onde consentire a tutti i cittadini di poterne usufruire

9) Principi di uniformità e ragionevolezza del prezzo

Si tratta di servizi " prestati con i caratteri dell'universalità, vale a dire a chiunque ne faccia richiesta, ad un prezzo uniforme e ragionevole, indipendentemente dalla redditività di ogni singola operazione

Direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione - Dir 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio 26 febbraio 2014.

10) Principi della trasparenza e dell'accesso alle informazioni (Libro Bianco COM (2004) 374)

NORMATIVA NAZIONALE

- Legge n. 328/2000. Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali
- Conferenza delle Regioni sul Patto per la Salute 2014-2016: impegni, scadenze e quadro sinottico. 30 Luglio 2014
- Legge 6 giugno 2016, n. 106, Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale, in vigore dal 3 luglio 201
- D.P.C.M. 12/01/2017 "Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza", di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

NORMATIVA DELLA REGIONE TOSCANA

- Legge Regionale n. 41 del 2005. Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale
- Delibera Giunta regionale n. 243 del 2011. Approvazione disposizioni operative per il funzionamento delle Società della Salute in Toscana. Modifica alla DGRT n. 1265 del 28 dicembre 2009
- Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale 2012–2015

- Delibera Giunta regionale n. 496 del 25 giugno 2013. Progetto "Il sistema delle R.S.A. nella Regione Toscana: mappatura e valutazione": presa d'atto dei risultati della fase pilota e messa a regime di un sistema di valutazione delle performance delle Residenze Sanitarie Assistenziali toscane in coerenza con le linee di indirizzo in materia di residenzialità ex D.G.R. n. 1235/2012
- Delibera Giunta regionale n. 265 del 31 marzo 2014. Sperimentazione modulo a bassa intensità assistenziale all'interno di struttura (RSA) autorizzata
- Delibera Giunta regionale n. 594 del 21 luglio 2014. Avviso pubblico a presentare manifestazioni di interesse per l'attivazione di progetti sperimentali innovativi in materia di percorsi assistenziali per anziani, disabili e minori.
- Delibera Giunta regionale n. 398 del 7 aprile 2015. Percorso di attuazione del principio della libera scelta ai sensi dell'art. 2 comma 4 L.R. 82/2009 Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato.
- Delibera n. 107 del 23 febbraio 2016. DGRT n. 594/2014: Avviso pubblico a presentare manifestazioni di interesse per l'attivazione di progetti sperimentali innovativi in materia di percorsi assistenziali per anziani, disabili e minori. Proroga sperimentazioni.
- Delibera n. 995 del 11-10-2016. Approvazione schema di accordo contrattuale relativo alla definizione dei rapporti giuridici ed economici tra soggetti pubblici e soggetti gestori delle strutture socio-sanitarie accreditate per l'erogazione di prestazioni a favore di anziani non autosufficienti in attuazione della DGR 398/2015.
- Delibera n.312 del 27-03-2017. Modello sperimentale Modulo a Bassa Intensità Assistenziale - BIA: approvazione relazione conclusiva redatta da ARS e Laboratorio MeS, approvazione documento "Attivazione modulo Bassa Intensità Assistenziale in RSA", proroga sperimentazioni in atto e chiusura sperimentazioni non attivate.

Accreditamento sociale: la normativa toscana

- LR Toscana 21/2017 "Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e servizi alla persona"
- Circolare Regione Toscana 9 giugno 2011. Programmazione, accreditamento e sistemi di affidamento dei servizi alla persona
- Legge regionale n. 49 del 20 settembre 2010. Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2009, n. 82 (Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato). Testo coordinato della legge regionale 28 dicembre 2009, n. 82 "Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato"
- Legge regionale n. 82 del 2009. Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato
- Decreto del Presidente della Giunta regionale della Toscana n. 29/R del 3 marzo 2010. Regolamento di attuazione della l.r. 28 dicembre 2009, n. 82 (Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato)

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

La gestione di un immobile pubblico adibito a strutture residenziali e semiresidenziali per anziani non autosufficienti risulta qualificabile quale servizio pubblico a rilevanza economica. Sotto il profilo strettamente oggettivo, rappresenta un'attività volta a realizzare fini sociali e sanitari: garantire assistenza infermieristica e riabilitativa, continuità delle cure sia terapeutica che assistenziale. e promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali; sotto il profilo gestionale ed imprenditoriale, è condotto con metodo economico, tale cioè da consentire, pure in assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, la copertura dei costi con i ricavi. In sostanza, pure in presenza di un servizio connotato da un significativo rilievo socio-assistenziale, lo stesso afferisce comunque ad un settore per il quale esiste, quanto meno in potenza, una redditività.

ORGANIZZAZIONE ATTUALE

1) La struttura residenziale e semiresidenziale denominata "U. Viale" ubicata nel Comune di Pisa (via Garibaldi) è di proprietà dello stesso Ente. La struttura è articolata come di seguito:

Tipologia M3, 8.7L2.6 (carattere comunitario, integrazione socio-sanitaria) (nomenclatore Regione Toscana DRT 580/2009) Struttura residenziale, che eroga prestazioni socio-assistenziali e ad integrazione socio-sanitaria, destinata ad accogliere temporaneamente o permanentemente persone anziane non autosufficienti. Accoglie persone anziane non autosufficienti impossibilitate a rimanere presso il proprio domicilio, che necessitano di protezione diretta ad integrare o sostituire la limitazione totale e stabilizzata delle loro capacità.

n. 40 posti Modulo assistenziale tipologia base, non autosufficienza stabilizzata

n. 8 posti Modulo a bassa intensità assistenziale (BIA), DGRT n. 594/2014

n. 12 posti Modulo assistenziale: Disabilità di natura prevalentemente motoria

n. 12 posti Modulo assistenziale: Disabilità prevalentemente di natura cognitivo- comportamentale

n. 8 Modulo assistenziale: posti per stato vegetativo persistenti

Tipologia LB4, 8.11 (nomenclatore Regione Toscana DRT 580/2009) Centro diurno: servizio complesso a ciclo diurno che fornisce interventi a carattere socio-sanitario agli anziani. Ha la finalità di prevenire l'istituzionalizzazione e il decadimento psicofisico dell'anziano, di fornire sostegno e sollievo agli anziani e/o alle loro famiglie. È rivolto ad anziani con diversi profili di autonomia, in stato di disagio socio-sanitario, residenti presso il proprio domicilio.

n. 20 posti nel modulo semiresidenziale per anziani

2) La struttura residenziale denominata " Casa Mimosa " ubicata nel Comune di Pisa, via Torino, di proprietà dell'Ente. La struttura è articolata come di seguito:

Tipologia M3, 8.7L2.6 n. 32 Modulo assistenziale tipologia base non autosufficienza stabilizzata,

3) La struttura residenziale denominata “ Villa Isabella ” ubicata nel Comune di Pisa, Lungarno Galilei, di proprietà dell’Ente. La struttura è articolata come di seguito:

Tipologia M3, 8.7L2.6 n. 30 Modulo assistenziale: Non autosufficienza stabilizzata, tipologia base

4) La struttura residenziale e semiresidenziale denominata “ Aurora ” è ubicata nel Comune di Pisa, via Avanzi di proprietà dell’Ente. La struttura è articolata come di seguito:

Tipologia M3, 8.7L2.6

n. 32 posti Modulo assistenziale tipologia base, non autosufficienza stabilizzata,

n. 8 posti Modulo assistenziale: Disabilità prevalentemente di natura cognitivo- comportamentale

Tipologia LB4, 8.11 n. 10 posti nel modulo semiresidenziale per anziani

Nella fase di vigenza del precedente contratto, tutti gli inserimenti sono stati disposti dalla Zona -distretto pisana, Azienda USL Nord Ovest.

La Zona dispone degli atti regolamentari per la disciplina dell’accesso ai servizi.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

In merito agli obblighi di servizio pubblico universale, si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi.

Il servizio pubblico può essere definito come attività di interesse generale assunta dal soggetto titolare del medesimo che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale è caratterizzato in relazione agli effetti perseguiti, volti a garantire ad un determinato servizio la qualità ad un prezzo accessibile.

In particolare, l’Unione Europea intende il servizio universale come “ l’insieme minimo di servizi di qualità specifica ai quali tutti gli utenti hanno accesso a prezzo abbordabile, tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza”.

La direttiva 2002/22/Ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e servizi di comunicazioni elettroniche, fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di servizio universale.

In primo luogo, si precisa che il fatto di assicurare un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia, il fatto di fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione della concorrenza, purché tali imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l’onere relativo a tale costo sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza. Più nello specifico, gli Stati membri, ove necessario, dovrebbero istituire meccanismi di considerazione del costo netto, derivante dagli obblighi di servizio universale, qualora sia dimostrato che tali obblighi possono essere assunti solo in perdita o a un costo netto superiore alle normali condizioni commerciali. Infatti occorre vigilare affinché il costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale sia correttamente calcolato e affinché l’eventuale finanziamento comporti distorsioni minime per il

mercato e per gli organismi che vi operano e sia compatibile con il disposto degli artt 87 e 88 del Trattato Istitutivo della Comunità Europea.

In secondo luogo, si puntualizza che per prezzo abbordabile deve intendersi un prezzo definito a livelli nazionale dagli stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito. Dal punto di vista del consumatore, l'abbordabilità dei prezzi è correlata alla possibilità di sorvegliare e controllare le proprie spese. Ciò al fine di rendere un determinato servizio pubblico pienamente accessibile e fruibile a tutti gli utenti finali, garantendo altresì un determinato livello qualitativo, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali.

Inoltre la suddetta direttiva 2002/22/CE esplicita che la qualità e il prezzo del servizio sono fattori determinanti in un mercato concorrenziale e le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere in grado di controllare la qualità del servizio prestato dalle imprese designate quali imprese soggette ad obblighi di servizio universale.

Al riguardo, si puntualizza che non dovrebbero esistere limitazioni per quanto riguarda gli operatori designati ad assumersi la totalità ovvero soltanto una parte degli obblighi di servizio universale.

In sintesi, il concetto di servizio pubblico può essere funzionalmente definito come una attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo) che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può concludere che le citate nozioni rappresentano, nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di servizio pubblico, l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicare l'attività di interesse generale, mentre, laddove si parla di servizio universale l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

Con riguardo agli obblighi di servizio, la ragione degli stessi deve essere ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio, a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione.

La necessità è quindi quella di intervenire per rendere il servizio accessibile a tutti, di qualità e ad un prezzo accessibile.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

L'affidamento e l'esecuzione di opere e lavori pubblici, servizi e forniture deve garantire la qualità delle prestazioni e svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza: l'affidamento deve altresì rispettare i principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità. In assenza della possibilità di gestione diretta delle strutture con risorse interne, le modalità di affidamento possibili sono riconducibili alle seguenti fattispecie:

- accordi di cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici attraverso l'affidamento in house
- accordi di diritto pubblico ex art. 11 della L. n. 241/90 e successive modifiche ed integrazioni:
- esternalizzazione mediante appalto di servizio
- esternalizzazione mediante concessione di servizio.
- partenariato pubblico privato nell'ambito del quale si colloca l'affidamento a società partecipate attraverso la selezione del socio operativo (gara a doppio oggetto)

Le prime due fattispecie non risultano praticabili per carenza di soggetti pubblici potenziali cooperatori.

L'ultima risulta estremamente complessa in rapporto alle caratteristiche delle prestazioni.

Analoghe considerazioni possono essere espresse in ordine al ricorso all'esternalizzazione in appalto, laddove alcune attività relative alla manutenzione straordinaria, resterebbero sempre in capo alla parte pubblica contraente.

La concessione trae quindi fondamento dall'esigenza di affidare a terzi attività e servizi complessi di interesse generale che l'ordinamento nazionale assegna alle funzioni delle amministrazioni pubbliche e che, per carenze organizzative e per ragioni di economicità, le stesse amministrazioni non sono in grado di svolgere in prima persona.

La concessione rappresenta un contratto di Partenariato Pubblico Privato puramente contrattuale, come qualificato nella risoluzione del Parlamento Europeo 2006/ 2043 così come nel Libro Verde della Commissione del 30 aprile 2004 (COM 2004 , 327) che vi ricomprende “ qualsiasi modello di cooperazione a lungo termine disciplinata contrattualmente tra il settore pubblico e quello privato per l'espletamento di compiti pubblici, nel cui contesto le risorse richieste sono poste in gestione congiunta e i rischi legati a progetti sono condivisi in modo proporzionale sulla base delle competenze di gestione del rischio dei partner del progetto”.

Diversamente da quanto accade per i PPP istituzionalizzati, che comportano la creazione di una nuova entità soggettiva “ detenuta” congiuntamente dal partner pubblico e da quello privato, la concessione origina un rapporto all'interno del quale le parti contraenti mantengono la loro distinta soggettività.

La concessione, pure in presenza del trasferimento di poteri autoritativi tipici della Pubblica amministrazione, non determina, in ogni caso, il venir meno dei poteri di vigilanza e controllo in capo alla Pubblica Amministrazione concedente. La stessa mantiene infatti:

- un potere di incidere sul rapporto contrattuale, anche unilateralmente, attraverso l'esercizio di poteri di autotutela amministrativa (annullamento, revoca d'ufficio), con effetto demolitorio sul provvedimento concessorio;
- in presenza del persistere dell'interesse pubblico in chiave dominante sul rapporto concessorio il quale ha pur sempre ad oggetto, la gestione, a cura del concessionario, del servizio in funzione del soddisfacimento di bisogni collettivi, la Pubblica Amministrazione mantiene l'esercizio di poteri di vigilanza e controllo affinché l'attività affidata al concessionario sia svolta con modalità che assicurino l'effettivo soddisfacimento di tali bisogni collettivi.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

La concessione differisce dall'appalto in quanto rappresenta un contratto a titolo oneroso per il quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici l'esecuzione di lavori, forniture o servizi riconoscendo a titolo di corrispettivo solo il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi.

Il valore economico della concessione è espresso con chiarezza essendo rappresentato dal fatturato totale del concessionari generato per tutta la durata del contratto, stimato dall'amministrazione aggiudicatrice;

Il trasferimento del rischio operativo, cioè del rischio che, in condizioni normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei servizi, è sul concessionario;

Il trasferimento del rischio non determina comunque un contratto aleatorio, in presenza dell'obbligo della redazione della matrice dei rischi con la contestuale indicazione della parte contraente in grado di potervi meglio far fronte;

La certezza dei termini e degli importi contrattuali è garantita dalla concessione senza penalizzazione della parte privata contraente, in presenza della possibilità di revisione del Piano Economico Finanziario ma solo in presenza di elementi chiari, riferiti a variazioni non prevedibili al momento dell'instaurazione del rapporto mediante l'utilizzo di una normale diligenza. E' anche garantita, in presenza del divieto di proroga del rapporto concessorio, la certezza della durata contrattuale;

La concessione determina l'affidamento alla parte privata di tutte le attività connesse alla gestione delle strutture compresa la progettazione ed esecuzione dei lavori preliminari, oltre alla manutenzione

straordinaria in corso di esecuzione del contratto, non prevista a carico della parte privata contraente in caso di affidamento in appalto. Non si applica alla concessione il divieto di cui all'art. 59, primo comma del D.lgs n.50/2016, di affidamento congiunto della progettazione ed esecuzione dei lavori stabilito invece per il ricorso all'appalto;

Le competenze progettuali e di gestione degli operatori economici e le capacità di futuri investimenti sono meglio garantite dall'instaurazione di un rapporto concessorio;

La concessione determina la possibilità di investimento mediante l'utilizzo di capitali privati in presenza della limitazione delle risorse a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni, garantendo nel contempo al privato il recupero dell'investimento effettuato;

La procedura di affidamento della concessione garantisce la massima trasparenza e l'effettiva concorrenza attraverso l'ampia consultazione del mercato;

La struttura trilaterale del rapporto tra l'utenza che usufruisce del servizio, l'amministrazione concedente e il concessionario determina una sostanziale valorizzazione dei servizi grazie all'autonomia operativa del concessionario e conseguentemente alla realizzazione di attività anche innovative e sperimentali;

La concessione determina la redazione, tra gli atti preliminari di gara, di una relazione finalizzata al preventivo riscontro della sostenibilità economica dell'investimento e del progetto, preliminare alla presentazione da parte del concorrente in sede di gara del Piano Economico Finanziario.

Il documento consente anche di progettare la durata del rapporto in termini tali da consentire al concessionario il recupero dell'investimento iniziale e la congrua remuneratività della gestione, sempre tenuto conto del sistema tariffario tale da garantire l'accesso universale ai servizi.

Tutto questo è finalizzato ad evitare che una durata eccessivamente breve non consenta al concessionario il recupero dell'investimento e che, viceversa, una durata troppo elevata determini una situazione di vantaggio ingiustificato a favore dello stesso.

In sostanza, la base definitoria e la fonte disciplinare della concessione quale forma di Partenariato Pubblico Privato sono costituiti dal Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto degli appalti pubblici e delle concessioni della Commissione Europea del 30 aprile 2004 e delle comunicazioni interpretative del 2005 e del 2008 della stessa Commissione sui PPP.

Nel Libro Verde sono in particolare dettate le linee guida del fenomeno nel rispetto dei principi di concorrenza e parità di trattamento imposti dal Trattato e dalle direttive comunitarie in materia di appalti e concessioni. Il documento illustra la portata delle norme comunitarie applicabili alla fase di selezione del partner privato e alla fase successiva, allo scopo di individuare eventuali incertezze e di valutare se il quadro comunitario è adeguato alle caratteristiche specifiche dei PPP.

Il Libro Verde individua le caratteristiche di un contratto di PPP:

- a) la lunga durata del rapporto, che implica una cooperazione tra i due partner sui vari aspetti del progetto da realizzare;
- b) il finanziamento del progetto garantito in tutto o in parte dal settore privato
- c) il ruolo strategico degli operatori economici privati, che partecipano a tutte le fasi del progetto,

d) la distribuzione dei rischi tra il partner pubblico e quello privato, da effettuarsi caso per caso, in funzione della capacità delle parti di valutare, controllare e gestire gli stessi.