

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	Complessi residenziali per tossicodipendentiAzienda USL Nord Ovest Regione Toscana
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	10 anni
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Servizi già attivi con contratto di appalto delle prestazioni
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Zona-Distretto Bassa Val di Cecina- Val di Cornia, Comune di Rosignano M.mo – Loc. Rosignano Solvay e Zona- Distretto Piana di Lucca Comune di Lucca Loc. Arliano

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Dr. Bensa Franco
Ente di riferimento	Azienda USL Nord Ovest
Area/servizio	Acquisizione Servizi Socio- Sanitari
Telefono	0586223739
Email	franco.bensa@uslnordovest.toscana.it
Data di redazione	Maggio 2020

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 “facere 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 di 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 E REGIONALE

La gestione della struttura e l'erogazione delle prestazioni sono disciplinate dalle disposizioni di seguito indicate:

- Normativa nazionale e regionale vigente in materia sanitaria;
- Statuto e Regolamento di organizzazione aziendale;

Nazionale

Decreto del Presidente della Repubblica n. 390 del 9 ottobre 1990 ("Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza");

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 12 gennaio 2017, pubblicato sulla GU n. 65 del 18 marzo 2017, recante "Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502".

Regionale

Legge Regionale n° 40 del 2005 e successive modifiche e integrazioni;

Piano Sanitario e sociale integrato regionale vigente;

Legge Regionale n° 28 del 16/3/2015 “Disposizioni urgenti per il riordino dell'assetto istituzionale e- organizzativo del sistema sanitario Regionale”;

Legge Regionale n° 84 del 28/12/2015 “Riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del sistema sanitario regionale”;

ed inoltre:

Delibera G.R.T. n° 513 del 16 aprile 2019 “Approvazione dello schema di Convenzione quadro tra Regione Toscana, le Aziende USL e il C.E.A.R.T. (Coordinamento degli Enti Ausiliari della Regione Toscana) in materia di prevenzione, cura e reinserimento sociale e lavorativo delle persone con disturbo da uso di sostanze e da gioco d'azzardo e nuovi percorsi assistenziali terapeutici residenziali e diurni”;

Decreto Dirigenziale n° 7348 del 07 maggio 2019 “Delibera G.R.T. n°513 del 16 aprile 2019 Approvazione dello schema di Convenzione quadro tra Regione Toscana, le Aziende USL e il C.E.A.R.T. (Coordinamento degli Enti Ausiliari della Regione Toscana) in materia di prevenzione, cura e reinserimento sociale e lavorativo delle persone con disturbo da uso di sostanze e da gioco d'azzardo e nuovi percorsi assistenziali terapeutici residenziali e diurni”: approvazione schema-tipo di contratto tra le Aziende ASL Toscane e gli Enti gestori di strutture terapeutiche residenziali e diurne.

AUTORIZZAZIONE E ACCREDITAMENTO

La normativa nazionale

Atto di Intesa Stato-Regioni del 5 agosto 1999 “Determinazione dei requisiti minimi standard per l'autorizzazione al funzionamento e per l'accREDITAMENTO dei servizi privati di assistenza alle persone dipendenti da sostanze d'abuso”;

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 308 del 21 maggio 2001. Regolamento concernente "Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328".

La normativa regionale Toscana

Legge regionale 5 agosto 2009, n. 51 “Norme in materia di qualità e sicurezza delle strutture sanitarie: procedure e requisiti autorizzativi di esercizio e sistemi di accREDITAMENTO”;

Circolare Regione Toscana 9 giugno 2011. “Programmazione, accREDITAMENTO e sistemi di affidamento dei servizi alla persona”;

Legge regionale 17 ottobre 2012, n. 57 “Modifiche alla legge regionale 5 agosto 2009, n. 51 Norme in materia di qualità e sicurezza delle strutture sanitarie: procedure e requisiti autorizzativi di esercizio e sistemi di accreditamento”;

Decreto del Presidente della Giunta regionale toscana n. 1/R del 08 gennaio 2014 “Modifiche al Decreto del Presidente della Giunta regionale 24 dicembre 2010, n. 61/R” (Regolamento di attuazione della legge regionale 5 agosto 2009, n. 51;

Decreto del Presidente della Giunta regionale toscana n. 79/R del 17 novembre 2016 “Regolamento di attuazione della legge regionale 5 agosto 2009, n. 51”;

Delibera di Giunta regionale toscana n. 108 del 14 febbraio 2017 “Legge regionale n. 51/2009: individuazione dei processi ed approvazione dei requisiti di processo per l'accredimento istituzionale. Approvazione definitiva”;

Delibera di Giunta regionale toscana n. 110 del 14 febbraio 2017 “Legge regionale n. 51/2009: individuazione dei processi riabilitazione, salute mentale, dipendenze e ambulatoriale ed approvazione dei requisiti di processo per l'accredimento istituzionale. Approvazione definitiva”

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 per soggetti affetti da disturbo da uso di sostanze e da gioco d'azzardo 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 medica, 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 per dipendenti da sostanze e gioco d'azzardo denominata “VILLA ADELASIA” ubicata in Via del Vecchio Ospedale 1° N. 357 – ARLIANO (LU) La struttura prevede il percorso residenziale per persone con disturbo da uso di sostanze con patologie psichiatriche – **3A**, definito nell'Allegato 1 alla Deliberazione della Giunta Regionale Toscana n. 513 del 16 aprile 2019 e descritto, in termini di caratteristiche e prestazioni, dal Capitolato:

2) La struttura residenziale per dipendenti da sostanze e gioco d'azzardo denominata “I SALCI” ubicata in Via Guido Rossa N. 66 Loc. Le Morelline Rosignano Solvay (LI) di proprietà del Comune di Rosignano Marittimo (LI) e concessa in comodato all'Azienda Usl Toscana Nordovest. La struttura prevede i seguenti

percorsi residenziali per persone con disturbo da uso di sostanze, così come definiti nell'Allegato 1 alla Deliberazione della Giunta Regionale Toscana n. 513 del 16 Aprile 2019:

- 1) Percorso 2B Residenziale Terapeutico Riabilitativo: n. 8 posti – ospiti persone adulte (di entrambi i sessi);
- 2) Percorso 3C Residenziale di osservazione, diagnosi e orientamento (COD): n. 6 posti – ospiti persone adulte (di entrambi i sessi);
- 3) Percorso 4C Residenziale pedagogico riabilitativo: n. 4 posti – ospiti persone adulte (di entrambi i sessi).

Nella fase di vigenza del precedente contratto, tutti gli inserimenti sono stati disposti dalle Zone Distretto/SDS sopra indicate.

Le Zone- Distretto dispongono gli 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.

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 esplicitare l'attività di interesse generale, mentre, laddove si parla di servizio universale l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tali 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 PRESELTA

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.

Indipendentemente dall'aspetto specifico sopra indicato, anche la concessione di servizi rientra nell'ambito del partenariato pubblico privato, l'importanza del quale è dimostrata dal crescente ricorso a tale forma e dai riferimenti normativi passati dalla semplice citazione dei principi nel precedente codice alla riserva di un intero titolo nel D.Lgs n. 50/2016.

L'espansione del PPP è riscontrabile dalla crescita percentuale sul totale delle opere pubbliche in Italia dal 6% dell'anno 2002 al 27% dell'anno 2017, con una crescita dei bandi di gara da poco più di 300 a quasi 3.300.

La crescita è determinata anche dalla contrazione degli investimenti pubblici, riscontrabile in generale anche sulle disponibilità dei fondi specifici per le Aziende Sanitarie, ma, in particolare, attestata dall'andamento dei mutui per spese in conto capitale degli Enti Locali, con la riduzione del valore complessivo dai 6,1 miliardi dell'anno 2006 a poco più di 650 milioni nell'anno 2016.

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.

Ancorché Il riferimento di cui all'art. 165 del D.lgs n. 50/2016 determini il riconoscimento dei presupposti della concessione solo, in presenza della maggioranza dei ricavi dall'utenza, ponendo dubbi qualora la Pubblica Amministrazione assuma il ruolo di main payer, nel caso specifico i pagamenti da parte dell'Azienda non si configurano né come corresponsione di un canone né come contributo all'equilibrio economico-finanziario dell'investimento, rimanendo legato all'utenza e quindi connesso al rischio di domanda. Inoltre, nell'ambito degli accordi di PPP di cui al comma 8 dell'art. 180 del D.Lgs n. 50/2016, è espressamente prevista la concessione di servizi. La stessa rappresenta quindi una forma di cooperazione tra autorità pubbliche e il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione o il rinnovamento, la gestione, la manutenzione di una infrastruttura o la fornitura di un servizio. La stessa determina la stipula di un contratto a lungo termine stipulato tra due unità sulla base della quale una unità acquisisce o costruisce una o più attività, la gestisce per un determinato periodo e quindi la cede ad una seconda unità. Tali accordi sono normalmente stipulati tra una impresa privata e una amministrazione pubblica ma non sono escluse altre combinazioni (ad esempio una società pubblica da una parte e una istituzione senza scopo di lucro privata dall'altra).

Riguardo al rischio di domanda, lo stesso, in assenza della scelta finale da parte dell'utente non è trasferibile interamente al concessionario. Questo è disposto dalle linee guida ANAC n. 9 relative al monitoraggio dei contratti di PPP. Nello stesso documento si rileva che, in tale caso, per la concessione debbono essere presenti le altre due macrocategorie di rischio (costruzione e disponibilità). Resta comunque tipica della concessione l'alea determinata dalle due fattispecie di seguito indicate:

- contrazione della domanda complessiva del mercato relativa al servizio che si riflette anche su quello dell'operatore economico
- riduzione della domanda specifica, ad esempio a seguito dell'emergenza nel mercato di uno o più competitori che erodano quote di mercato al concessionario

In tali casi, in assenza della facoltà del concessionario di poter operare autonomamente per ampliare la fascia di utenza, la matrice dei rischi tiene conto dell'assenza di una libera scelta dell'utente.

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 concessionario 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;

Quanto sopra rappresenta un'analisi preliminare per verificare la presenza delle condizioni necessarie per il ricorso dall'istituto della concessione ed in particolare:

- la presenza di un quadro normativo e regolamentare compatibile;
- la capacità organizzativa da parte dell'amministrazione procedente per affidare e gestire il contratto di concessione;

- l'esistenza di rischi trasferibili al soggetto privato secondo la logica di allocazione sul soggetto maggiormente in grado di gestirli;
- la possibilità di praticare payment mechanism riconducibili a precisi livelli quantitativi/qualitativi di performance dei servizi;
- la tariffabilità del servizio;
- la possibilità di stimare costi e ricavi di lungo periodo;

Premesso che il ricorso all'istituto della concessione non può dipendere solo da vincoli intertemporali di budget pubblico e cioè dalla carenza di risorse pubbliche per l'effettuazione degli investimenti, anche se nella presente analisi ricorre tale presupposto, è necessario analizzare la capacità di questa scelta di generare valore attraverso un approccio all'analisi del VFM (value for money) ex ante.

Premesso inoltre che ai fini della presente analisi la scelta del tipo di procedura crea valore quando permette:

- una riduzione dei costi (per la realizzazione di lavori e costi di gestione)
- una migliore allocazione dei rischi;
- una più rapida realizzazione dei lavori, servizi e prestazioni;
- un aumento della qualità

La presente analisi tende ad evidenziare i vantaggi connessi alla creazione del valore rispetto ai vantaggi di tipo amministrativo contabile riconducibili ad esempio alla possibilità di dilazionare nel tempo l'esborso di risorse pubbliche e alla possibilità di rispettare i vincoli di bilancio. Quest'ultimi non sono sufficienti a giustificare la scelta da parte dell'Amministrazione ma devono essere integrati da considerazioni riguardanti il VFM dell'iniziativa. I vantaggi che determinano la creazione di valore sono riconducibili ad una migliore allocazione dei rischi tra le parti che permetterà di conseguire vantaggi di costo.

A tal fine è stata costruita la matrice dei rischi in cui si è proceduto all'identificazione e all'analisi dei rischi. A questa prima fase di risk assessment è poi seguita l'allocazione dei rischi sul soggetto pubblico o privato secondo la logica di allocazione sul soggetto maggiormente in grado di gestirli ed in grado di sostenerne le conseguenze. Successivamente per procedere ad un approccio di analisi di tipo VFM è stato necessario effettuare una:

- valutazione l'impatto dei rischi;
- valutazione della probabilità di tali rischi;
- valutazione in merito al calcolo del loro impatto finanziario

In assenza di parametri elaborati da un organismo unico centrale, che individui le percentuali di accadimento dei principali rischi e le loro conseguenze in termini di valore, é stata effettuata un'analisi del tipo VFM ex ante, cercando di stabilire dei parametri conformi ed appropriati al settore. In alcuni casi sono stati utilizzati parametri specifici quale il tasso di occupazione medio delle strutture negli ultimi anni, per stimare il valore del rischio di domanda.

Si é proceduto all'effettuazione dell'analisi complessiva per tutte le strutture come evidenziato nel prospetto che segue. Il valore complessivo del rischio trasferito sul concessionario, in base a tale analisi risulterebbe essere pari a euro 536.453,55 ed il rapporto percentuale tra il valore del rischio e il valore della concessione risulta essere pari a 5,97%

Pur considerati tutti i limiti legati alla soggettività dell'analisi, a causa della mancanza di parametri standard elaborati a livello centrale, la stessa conferma la capacità della concessione in oggetto di generare valore in base all'esame di ogni singolo rischio trasferito sul contraente privato e delle relative conseguenze.

Tipo di rischio	Probabilità del verificarsi dell'evento associato al rischio	Rischio a carico del privato	Aumento dei costi/ Riduzione dei ricavi associati al verificarsi del rischio	Probabilità del verificarsi del rischio	Conseguenza	Valore del rischio
RISCHIO DI COSTRUZIONE			Aumento dei costi di costruzione	Probabilità	Valore sottoposto al rischio: Stima degli investimenti per lavori iniziali TOT € 472.840,38 (€ 155.428,00 Villa Adelasia + € 317.412,38 I Salci)	
Include: a) rischio di progettazione connesso alla sopravvenienza di necessari interventi di modifica del progetto, derivanti da errori o omissione di progettazione tali da incidere significativamente su tempi e costi di realizzazione dell'opera; b) rischio di esecuzione dell'opera difforme dal progetto, collegato al mancato rispetto degli standard di progetto; c) rischio di aumento del costo dei fattori produttivi o di inadeguatezza o indisponibilità di quelli previsti nel progetto; d)	Prevalentemente basso	SI	Basso < 10%	70% basso	Aumento del 8% degli investimenti per lavori iniziali	€ 26.479,06

rischio di errata valutazione dei costi e tempi di esecuzione dei lavori di ristrutturazione; e) rischio di inadempimenti contrattuali di fornitori e subappaltatori; f) rischio di inaffidabilità e inadeguatezza della tecnologia utilizzata.						
			Medio >10% e < 30%	25% medio	Aumento del 20% degli investimenti per lavori iniziali	€ 23.642,02
			Alto >30%	5% alto	Aumento del 40% degli investimenti per lavori iniziali	€ 9.456,81
VALORE DEL RISCHIO DI COSTRUZIONE						€ 59.577,89
RISCHIO DI DOMANDA			Riduzione dei ricavi attesi per riduzione del tasso di occupazione rispetto al 85% dell'analisi previsionale Tasso di occupazione 84,20%	Probabilità	Valore sottoposto al rischio: Stima del flussi di cassa totali attesi TOT € 8.991.045 (€ 4.281.450,00 Villa Adelasia + € 4.709.595,00 I Salci)	
Include: a) il rischio di contrazione della domanda di mercato, ossia di riduzione della domanda complessiva del mercato relativa al servizio, che si riflette anche su quella dell'operatore economico.	Prevalentemente basso	SI	Basso < 1,5%	50% basso	Riduzione dei ricavi attesi del 1%	€ 44.955,23
			Medio >1,5% e < 6%	40% medio	Riduzione dei ricavi attesi del 4,5%	€ 161.838,81

			Alto >6%	10% alto	Riduzione dei ricavi attesi del 7%	€ 62.937,32
VALORE DEL RISCHIO DI DOMANDA						€ 269.731,35
RISCHIO DI DISPONIBILITA' include:						
1)Rischio di manutenzione straordinaria non preventivata derivante da una progettazione e realizzazione dei lavori iniziali richiesti al concessionario: costruzione non adeguata e conseguente aumento dei costi	Prevalentemente medio	SI	Aumento dei costi di manutenzione straordinaria	Probabilità	Valore sottoposto al rischio: Stima dei lavori di manutenzione straordinaria TOT € 51.012,00 (€ 24.300,00 Villa Adelasia + € 26.712,00 I Salci)	
			Basso < 10%	15% basso	Aumento del 8% degli investimenti futuri per manutenzione straordinaria	€ 612,14
			Medio >10% e < 30%	55% medio	Aumento del 25% degli investimenti futuri per manutenzione straordinaria	€ 7.014,15
			Alto > 30%	30% alto	Aumento del 40% degli investimenti futuri per manutenzione straordinaria	€ 6.121,44
			VALORE DEL RISCHIO DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA NON PREVENTIVATA			

2) Rischio di indisponibilità totale o parziale della struttura da mettere a disposizione e dei servizi da erogare	Prevalentemente basso	SI	Aumento dei costi attesi totali per ripristino condizioni di idoneità	Probabilità	Valore sottoposto al rischio: Stima degli investimenti totali per la durata della concessione TOT € 523.852,38 (€ 179.728,00 Villa Adelasia + € 344.124,38 I Salci)	
			Basso < 15%	60% basso	Aumenti dei costi del 10%	€ 31.431,14
			Medio >15% e < 30%	30% medio	Aumenti dei costi del 20%	€ 31.431,14
			Alto >30%	10% alto	Aumenti dei costi del 40%	€ 20.954,10
VALORE DEL RISCHIO DI INDISPONIBILITA' DELLA STRUTTURA						€ 83.816,38
VALORE DEL RISCHIO DI DISPONIBILITA'						€ 97.564,11
ALTRI RISCHI include:						
Rischio amministrativo connesso al notevole ritardo o al diniego nel rilascio di autorizzazioni (pareri, permessi, licenze, nulla osta, etc.) da parte di soggetti pubblici e privati competenti, o anche al rilascio dell'autorizzazione con prescrizioni, con conseguenti ritardi nella realizzazione	Prevalentemente basso	SI	Riduzione dei ricavi attesi nel primo anno di avvio della concessione	Probabilità	Valore sottoposto al rischio: Stima del flussi di cassa attesi annuali TOT € 899.104,50 (€ 428.145,00 Villa Adelasia + € 470.959,50 I Salci)	
			Basso < 1,5%	70% basso	Riduzione dei ricavi attesi del 1%	€ 6.293,73
			Medio >1,5% e < 6%	25%	Riduzione dei ricavi	€ 8.991,05

				medio	attesi del 4%	
			Alto >6%	5% alto	Riduzione dei ricavi attesi del 7%	€ 3.146,87
VALORE DEL RISCHIO AMMINISTRATIVO						€ 18.431,64
Rischio di finanziamento di mancato reperimento delle risorse di finanziamento a copertura dei costi e nei tempi prestabiliti;	Prevalentemente basso	SI	Aumento dei costi finanziari (oneri finanziari interessi passivi)	Probabilità	Valore sottoposto al rischio: Stima degli oneri finanziari, interessi passivi per la durata della concessione 10 anni TOT € 261.926,19 (€ 89.864,00 Villa Adelasia + € 172.062,19 I Salci)	
			Basso < 0,5%	60% basso	Aumenti dei costi del 0,3%	€ 471,47
			Medio >0,5% e < 1%	35% medio	Aumenti dei costi del 0,7%	€ 641,72
			Alto >1%	5% alto	Aumenti dei costi del 1,2%	€ 157,16
VALORE DEL RISCHIO DI FINANZIAMENTO						€ 1.270,34
Rischio di valore residuale	Prevalentemente basso	SI	Riduzione del valore residuale	Probabilità	Valore sottoposto al rischio: Valore patrimoniale degli immobili iscritti a bilancio TOT € 1.123.477,62 (€ 415.152,24 Villa Adelasia + € 708.325,38 I Salci)	
			Basso <8%	60%	Riduzione valore 5%	€ 33.704,33

				basso		
			Medio >8% e < 15%	30% medio	Riduzione valore 10%	€ 33.704,33
			Alto >15%	10% alto	Riduzione valore 20%	€ 22.469,55
VALORE DEL RISCHIO DI VALORE RESIDUALE						€ 89.878,21
VALORE ALTRI RISCHI						€ 109.580,19
					VALORE TOTALE DEI RISCHI	€ 536.453,55
					VALORE DELLA CONCESSIONE	€ 8.991.045,00
					%valore totale del rischi/ricavi attesi	5,97%