

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 RRSSAA Comuni di Casciana Terme e Castelnuovo Val di Cecina</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	Otto 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>Comune di Casciana Terme e Comune e di Castelnuovo Val di Cecina zone-distretto Valdera e Alta Val di Cecina</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	22/_04_/2018

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Il servizio socio-sanitario di residenzialità e di semiresidenzialità si inquadra nel seguente contesto normativo

PRINCIPALI DISPOSIZIONI COMUNITARIE

Libro Verde sui servizi di interesse economico generale – CDM (2003) 270

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

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

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 2016
- 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 SULLE RESIDENZE SANITARIE ASSISTENZIALI

- 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)

Autorizzazione

- 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 toscana

- Delibera Giunta regionale n. 318 del 2 maggio 2011. Modifiche al Regolamento di attuazione della Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale). Approvazione ai fini dell'acquisizione del parere ex art. 42 comma 2 dello Statuto
- Decreto del Presidente della Giunta regionale della Toscana n.15/R del 26 marzo 2008. Regolamento di attuazione dell'articolo 62 della Legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale)
- DPGR Toscana 9 gennaio 2018, n. 2/R Regolamento di attuazione dell'articolo 62 della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale).

Autosufficienza: valutazione dei bisogni, assistenza e costi

- Deliberazione n. 443 del 3 giugno 2014 L.R. n. 66/2008 "Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza". Anno 2014: assegnazione alle Aziende UU.SS.LL. di quote sanitarie aggiuntive per RSA
- Deliberazione n. 444 del 3 giugno 2014 L.R. n. 66/2008 "Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza". Anno 2014: riparto alle Zone/Distretto del fondo per la non autosufficienza
- Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 7 maggio 2014. Ripartizione delle risorse finanziarie affluenti al Fondo per le non autosufficienze, per l'anno 2014
- Decreto n. 2259 del 21 Maggio 2012 Approvazione nuove schede di valutazione sociale e infermieristica, in sostituzione delle medesime schede approvate con decreto dirigenziale n. 1354/2010 e s.m.i.
 - Scheda infermieristica
 - Scheda di valutazione sociale
- Deliberazione n. 370 del 22 marzo 2010. Approvazione del "Progetto per l'assistenza continua alla persona non autosufficiente"
- Delibera Giunta regionale n. 1354 del 25 marzo 2010. DGRT n. 370/2010. Approvazione delle nuove procedure di valutazione multidimensionale delle condizioni di bisogno della persona anziana non autosufficiente, in sostituzione delle procedure valutative approvate con Deliberazione di Consiglio Regionale n. 214 del 02/07/1991
- Legge regionale della Toscana n. 66 del 18 dicembre 2008. Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza. Bollettino Ufficiale Toscana n. 44, parte prima, 19 dicembre 2008
- Delibera Giunta regionale n. 364 del 22 maggio 2006. Modifiche delibera G.R. 597/2005. Nuove Direttive per l'erogazione dell'assistenza programmata di medicina generale a soggetti ospiti in residenze sanitarie assistite e in residenze assistite

- Delibera Giunta regionale n. 402 del 26 aprile 2004. Azioni per la riqualificazione del processo assistenziale a favore delle persone anziane non autosufficienti in attuazione del P.S.R. 2002/2004 di cui alla delib. C.R.T. n. 60/2002 e rideterminazione della quota capitaria sanitaria nelle R.S.A.

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 residenza socio-assistenziale risulta qualificabile quale servizio pubblico a rilevanza economica. Sotto il profilo strettamente oggettivo, rappresenta un'attività volta a realizzare fini sociali 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.. Le più recenti pronunce del Giudice Amministrativo in materia (Consiglio di Stato sez V, nn 5072/2006, 5097/2009, 5409/2012,) nonché l'orientamento espresso dalla Corte dei Conti (sez controllo Lombardia parre 195/2009) sembrano accogliere una simile prospettazione, affermando come, nonostante si tratti di un servizio connotato da un significativo rilievo socio-assistenziale, risulti comunque la circostanza che il servizio afferisca ad un settore per il quale esiste, quanto meno in potenza, una redditività.

ORGANIZZAZIONE ATTUALE

La struttura RSA di Casciana Terme ubicata in via Il giugno nel Comune di Lari è di proprietà dell'Azienda USL Nord Ovest. La struttura è articolata nei seguenti moduli:

- modulo assistenziale residenziale non autosufficienza stabilizzata, tipologia base n. 32 posti-letto
- modulo assistenziale residenziale disabilità prevalentemente di natura cognitivo-comportamentale n. 4 posti letto
- modulo assistenziale residenziale cure intermedie n. 4 posti letto
- modulo semiresidenziale Aggregati Diurni.

La struttura denominata “ Casa di Ottavina” con il modulo semiresidenziale “ le Perle” ubicata nel Comune di Castelnuovo Val di Cecina è di proprietà del Comune ed è articolata nei seguenti moduli:

- modulo assistenziale residenziale non autosufficienza stabilizzata, tipologia base n. 18 posti letto
- modulo assistenziale residenziale con disabilità di tipo cognitivo comportamentale n. 2 posti letto
- modulo assistenziale residenziale disabilità di tipo motorio n. 1 posto letto
- modulo semiresidenziale max n. 10 posti

In entrambi i casi l'affidamento della concessione non prevede rimodulazioni.

Nella fase di vigenza del precedente contratto, tutti gli inserimenti sono stati disposti in base ad una graduatoria gestita dalle UU.VV.MM delle Zone -distretto Valdera e Alta Val di Cecina dell'Azienda USL Nord Ovest.

L'introduzione del principio di libera scelta dell'utente, per quanto limitato al modulo base, determina l'utilizzo da parte dell'utente di un titolo di acquisto, in una delle strutture presenti nell'ambito del territorio regionale.

In entrambe le Zone, sono in vigore 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.

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 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 PRESCELTA

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.

Le prime due fattispecie sono possibili, in linea teorica, solo per quanto concerne la struttura presente nella Zona-distretto Alta Val di Cecina, operando all'interno dell'ambito territoriale di riferimento, la locale Azienda Servizi alla Persona.

L'affidamento alla stessa avrebbe luogo mediante contratto di servizio, in assenza, tuttavia, della riconduzione ad un unico soggetto, dell'intera gestione dovendo poi l'ASP procedere a singoli affidamenti delle attività a diversi operatori economici.

Analoghe considerazioni possono essere espresse in ordine al ricorso all'esternalizzazione in appalto, laddove, pure in presenza di un unico affidatario, 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 d 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.