



Gonnostramatza, Masullas, Mogoro, Pompu, Simala, Siris

# **Gestione in forma associata di servizi di protezione sociale a prevalente accoglienza abitativa rivolto ad anziani autosufficienti e non autosufficienti**

Relazione di accompagnamento

Luglio 2017

## 1. Premessa

L'unione dei Comuni "Parte Montis" ha avviato già da tempo la gestione in forma associata di una serie di funzioni e servizi (*impiantistica sportiva intercomunale, formazione del personale, sportello informa giovani, piano urbanistico intercomunale, servizi statistici, studio e programmazione, manutenzione strade rurali e sfalcio erba, nucleo di valutazione, controllo di gestione e controllo strategico; predisposizione di piani urbanistici intercomunali e territoriali e delle funzioni in materia paesaggistica; raccolta trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani; trasporto scolastico*) ed intende ampliare e proseguire nel percorso di aggregazione nell'ambito territoriale di competenza con riferimento alle attività di protezione sociale a prevalente accoglienza abitativa rivolto ad anziani autosufficienti e non autosufficienti.

## 2. Il contesto normativo generale

Da diversi anni il legislatore persegue l'obiettivo della riduzione della spesa pubblica anche mediante la promozione di forme di associazionismo e cooperazione fra enti locali con la costituzione di uffici comuni per l'espletamento delle gare per l'acquisto di beni e servizi, allo scopo di ottenere condizioni contrattuali più convenienti. Le disposizioni contenute all'articolo 14, commi da 25 a 31-quater del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, così come modificate dall'art. 19 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135, disciplinano la gestione associata delle funzioni fondamentali per i Comuni aventi popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a Comunità montane. L'articolo 14, comma 27, del citato decreto legge n. 78/2010 e successive modifiche ed integrazioni, il quale individua tra le funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, (lett. g) la progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione.

Il termine per la gestione coattiva in forma associata per i piccoli comuni è stato ripetutamente prorogato da ultimo al **31 dicembre 2017** dall'art. 5, comma 6 del Decreto legge 30 dicembre 2016, n. 244 (Proroga e definizione di termini) convertito in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2017, n. 19.

La Legge Regionale 4 febbraio 2016, n. 2 (*Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna*) ha infine individuato un più generale processo di riordino delle gestioni associate in ambito regionale che è ancora in piena fase di transizione in attesa dell'approvazione del relativo piano di riordino degli ambiti finalizzato a consolidare le aggregazioni già costituite e operanti, o in fase di trasformazione e ridefinizione.

## 3. La delegazione amministrativa: alcuni punti critici da risolvere

L'istituzione in forma associata del servizio può avvenire mediante ricorso ai classici strumenti previsti dall'art. 30 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. In particolare l'istituto della *convenzione* appare il più adeguato per svolgere in modo coordinato servizi determinati previa individuazione dei fini, durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.

Trattandosi della gestione di servizi da esternalizzare e non di funzioni pubbliche vere e proprie appare più opportuno avvalersi dell'istituto della *delega* da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore dell'Unione che opererà in luogo e per conto degli enti deleganti. Si tratta della c.d. *delegazione intersoggettiva*, istituto peculiare nell'ambito del diritto amministrativo utilizzato per effettuare la traslazione dell'esercizio delle potestà pubbliche da un'organizzazione

ad un'altra. Con esso si realizza una ipotesi di conferimento, da parte dell'ente o dell'organo investito in via originaria, della competenza a provvedere in ordine a specifici interessi attribuiti alla sua cura in una determinata materia. Su tratta però del trasferimento non della titolarità della potestà pubblica, che rimane in capo al delegante, ma del relativo potere di esercizio della potestà ad altro soggetto o organo che in tal modo potrà compiere una determinata attività preordinata al medesimo fine. In questo modo il secondo (l'Unione) acquisisce poteri e facoltà che, in base all'ordinamento generale, spetterebbero in via esclusiva al primo (i Comuni) divenendo, nei confronti dei terzi, unico titolare delle situazioni soggettive, attive e passive, correlate all'esercizio delle attribuzioni in tal modo delegate, rispondendo in proprio delle obbligazioni ad esso connesse.

In ordine al rapporto che si instaura tra delegante e delegato, nella giurisprudenza si trova un'ampia casistica concernente i vari profili che emergono nella pratica con riferimento all'atto di delegazione, alla durata, alla revocabilità, all'esperimentabilità del ricorso gerarchico e così via, sino alla differenziazione con la delega di firma.

Un altro aspetto molto delicato (non univoco in giurisprudenza) riguarda l'individuazione della legittimazione passiva tra delegante e delegato per eventuali impugnative nei confronti degli atti della procedura di scelta del contraente (impugnazioni su bandi o sull'aggiudicazione dei contratti). Se da un lato l'Unione dei comuni (delegata) assume in proprio la responsabilità degli atti adottati - che seguono conseguentemente le forme e le procedure cui è tenuto il delegato (in questo caso coincidono trattandosi di Enti Locali) - è pur vero che gli atti del delegato rientrano nella sfera di competenza del singolo Comune (delegante) che ha trasferito solo la legittimazione ad agire. Al singolo delegante vanno in ultima istanza imputati gli effetti giuridici finali del procedimento di selezione del contraente.

L'incertezza nell'orientamento giurisprudenziale, nel quale si trovano pronunce che da un lato, (nell'ipotesi in cui il delegato agisca in nome e per conto del delegante), escludono la diretta responsabilità e la legittimazione passiva del delegato e dall'altro, al contrario riconoscono la piena responsabilità e legittimazione passiva del delegato, consiglia di chiarire nella *Convezione* tra Unione e Comuni deleganti anche questi aspetti, eventualmente precisando che nell'oggetto della delegazione intersoggettiva rientra anche la legittimazione passiva e quindi tutti i procedimenti di secondo grado (in autotutela) e quelli diretti a resistere nei giudizi inerenti le competenze derivate esercitate.

#### **4. Clausole essenziali della convenzione**

La Convenzione inoltre contiene e disciplina, come previsto dal richiamato art. 30 del *Testo unico degli enti locali*, i seguenti elementi essenziali:

- a) una chiara determinazione dei fini;
- b) una durata dell'accordo adeguato a consentire il recupero degli oneri di investimento da parte del gestore (5 anni);
- c) il divieto di recesso unilaterale per tutta la durata della convenzione, fatta salva la possibilità di integrazione del servizio con l'inserimento di nuovi comuni aderenti all'Unione "*Parte Montis*";
- d) l'attribuzione della responsabilità giuridica e legittimazione attiva e passiva dell'Unione dei comuni ivi inclusa la competenza e legittimazione ad adottare tutti i procedimenti di secondo grado (in autotutela) e quelli diretti a resistere nei giudizi inerenti le competenze derivate esercitate con la convenzione;
- e) adeguate e permanenti forme di consultazione politica e tecnica degli enti contraenti;
- f) la possibilità di integrazione del servizio con l'inserimento di nuovi enti locali in futuro aderenti all'Unione dei comuni "*Parte Montis*";

- g) rapporti finanziati tali da assicurare l'impegno dell'Unione e dei Comuni a farsi carico, per tutta la durata della convenzione, degli oneri di manutenzione *ordinaria* secondo il piano di manutenzione dell'opera e manutenzione *straordinaria* secondo le necessità, in deroga pattizia alle disposizioni civilistiche sul comodato;
- h) riservare una quota percentuale di accesso ai servizi ai residenti nei singoli comuni in percentuale della popolazione > 65 anni;
- i) consentire l'ospitalità e l'assistenza alle persone di età inferiore ai 65 anni che conservano un sufficiente grado di autonomia e per le quali sia impraticabile o improponibile l'ambiente familiare e necessitano di vivere in un ambiente controllato e protetto per prevenire il rischio di emarginazione;
- j) valorizzazione in sede di affidamento della concessione degli strumenti per incentivare l'occupazione dei residenti nel comune di Mogoro ai sensi della L.R. 37/98;
- k) il riconoscimento e la liquidazione, a favore del Comune di Mogoro dell'80% del canone concessorio versato dal gestore, che sarà destinato a fini sociali;
- l) l'impegno da parte dei comuni aderenti, a non realizzare per la durata della convenzione, nessuna struttura da destinare a servizi analoghi senza una valutazione approfondita e condivisa e senza accordo unanime di tutti gli aderenti al servizio in forma associata;
- m) l'impegno a non ricorrere al di fuori della gestione associata per i medesimi servizi, ad eccezione di situazioni di insufficienza dei servizi erogati da parte della struttura rispetto al mutato fabbisogno locale;
- n) la disciplina dei rapporti con il Servizio sociale dei comuni aderenti;
- o) l'impegno dei singoli comuni aderenti ad integrare, con risorse proprie, le rette individuali dei propri residenti nei casi e nei modi previsti dalle norme vigenti.

## 5. Contesto normativo specifico

I servizi oggetto di gestione associata rientrano nell'ambito della legge 8 novembre 2000, n. 328 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) e della L.R. 23 dicembre 2005, n. 23 sul *Sistema integrato dei servizi alla persona*. Il D.P.Reg. 22 luglio 2008, n. 4 e le linee guida inerenti i *Requisiti specifici per le singole tipologie di strutture sociali ai sensi del Regolamento di attuazione della L.R. 23 dicembre 2005 n. 23, art. 28, comma 1 ai fini dell'autorizzazione al funzionamento e art. 40, comma 3 ai fini dell'accreditamento*, forniscono indicazioni e modalità di organizzazione e gestione dei servizi in argomento.

Occorre peraltro precisare che la normativa regionale pone in genere a carico dei comuni, singoli e associati, le spese di attivazione di questa tipologia di interventi e i servizi sociali a favore della persona e della comunità qualora il privato sociale non sia da solo in grado di sostenere gli investimenti necessari. I servizi sociali dei singoli comuni hanno anche la responsabilità di intervento sussidiario nelle situazioni di difficoltà e bisogno che non trovano soluzione attraverso l'attivazione delle misure previste dall'art. 433 e seguenti del codice civile.

Ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 34 del Regolamento di attuazione della L.R. n. 23/2005, per poter ottenere l'autorizzazione al funzionamento della struttura residenziale a carattere comunitario è subordinata all'inserimento nei PLUS (piano locale unitario dei servizi) di riferimento. L'inserimento nel PLUS tiene conto del fabbisogno dei relativi servizi e della relativa programmazione locale valutando le ricadute economiche nel medio e lungo periodo. La richiesta d'inserimento dovrà essere presentata, preventivamente a quella di autorizzazione, all'Ufficio di Piano del Plus di riferimento.

## 6. Analisi del contesto socio demografico di riferimento

Il contesto socio demografico dell'ambito territoriale di competenza dell'Unione dei comuni "Parte Montis" appare sostanzialmente omogeneo e tale da giustificare l'attivazione della gestione in forma associata dei servizi di protezione sociale a prevalente accoglienza abitativa rivolto ad anziani autosufficienti e non autosufficienti.

Nell'ambito dei sei comuni attualmente aderenti all'Unione (*Gonnostramatza, Masullas, Mogoro, Pompu, Simala, Siris*) non risulta in funzione nessuna struttura residenziale per anziani che possa assorbire la domanda potenziale del servizio sociale.

Il privato sociale del territorio, per una serie di ragioni giustificabili con la scarsità di risorse economiche, non è riuscito, attraverso l'applicazione concreta del principio di sussidiarietà orizzontale, ad attivare un modulo autonomo di erogazione dei servizi in argomento. È necessario di conseguenza che, trattandosi di attività di interesse generale, l'azione della pubblica amministrazione vada a sostenere il bisogno sociale dei servizi che altrimenti vedrebbero costretti i residenti a rivolgersi al di fuori dei comuni di residenza.

L'analisi socio-demografica dell'ambito territoriale di riferimento presenta una domanda potenziale del servizio sostanzialmente omogenea per ciascun comune che, per la vicinanza con il comune di Mogoro ove è ubicata la struttura residenziale rende particolarmente vantaggiosa la gestione associata dell'attività sociale.

Dal punto di vista strettamente demografico la popolazione complessiva dell'Unione dei comuni (dati 31 dicembre 2016) risulta pari a n. 6.998 abitanti di cui n. 3.527 maschi e n. 3.471 femmine.

La fascia potenzialmente destinataria del servizio da gestire in forma associata (popolazione di età superiore ai 65 anni) risulta in linea con il tendenziale invecchiamento della popolazione, complessivamente molto alta: n. **1.770** residenti per una percentuale di oltre il 25% della popolazione complessiva dei sei comuni, con percentuali che variano dal 32% di *Simala* al 22% di *Pompu*.

Soltanto nel comune di *Mogoro*, l'ente locale di maggiore dimensione demografica, la popolazione residente ultra sessantacinquenne è di circa 1.055 abitanti, pari ad un quarto dell'intera popolazione comunale.

Il riparto percentuale dei 1.770 residenti con età superiore a 65 anni è il seguente:

	<b>Gonnostramatza</b>	<b>Siris</b>	<b>Masullas</b>	<b>Mogoro</b>	<b>Pompu</b>	<b>Simala</b>	<b>Totale</b>
maschi	445	118	569	2093	130	172	3527
femmine	473	104	513	2097	126	158	3471
totale	918	222	1082	4190	256	330	6998
<b>&gt;65</b>	<b>232</b>	<b>53</b>	<b>266</b>	<b>1055</b>	<b>57</b>	<b>107</b>	<b>1770</b>
%	25,27	23,87	24,58	25,18	22,27	32,42	25,29
60-64	46	19	83	302	26	25	<b>501</b>
% su 1770	13,11	2,99	15,03	59,60	3,22	6,05	100,00
posti per ente	4,00	1,00	4,00	18,00	1,00	2,00	29
posti per ente	3,80	0,87	4,36	17,29	0,93	1,75	29
quota base	€ 1.310,73	€ 299,44	€ 1.502,82	€ 5.960,45	€ 322,03	€ 604,52	€ 10.000,00

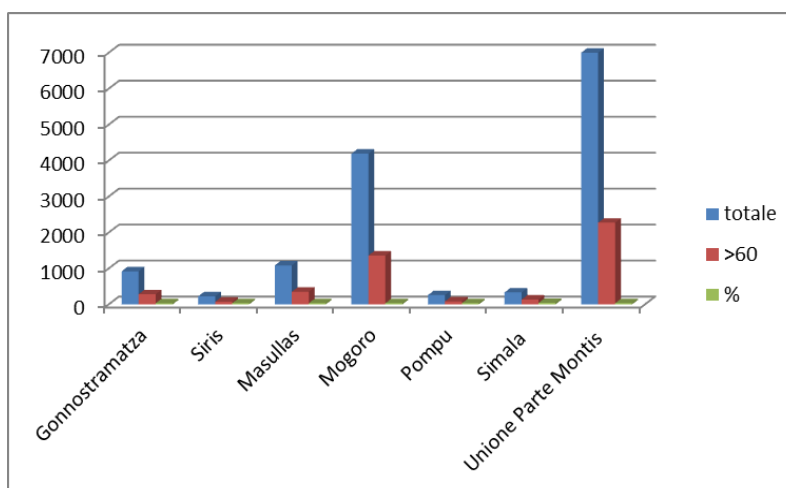
Il peso percentuale di ciascun comune aderente al servizio sarà utilizzato come parametro sia per determinare la quota minima di garanzia per l'accoglienza dei residenti sia per il calcolo del riparto della quota base pari a **€ 10.000,00** da destinare anche ad interventi di manutenzione

straordinaria della struttura.

In prospettiva, conteggiando anche la popolazione residente tra i 60-64 anni (501 abitanti) che nei prossimi anni rientrerà nei potenziali destinatari del servizio associato, il bacino d'utenza del servizio è di circa 2.271 unità, un numero ampiamente sufficiente per consentire un tasso di "occupabilità" della struttura ben oltre il 90% medio su base annuale.

Questo il prospetto sintetico:

	totale	>65	%
<b>Gonnostramatza</b>	<b>918</b>	<b>232</b>	<b>25,27</b>
<b>Siris</b>	<b>222</b>	<b>53</b>	<b>23,87</b>
<b>Masullas</b>	<b>1082</b>	<b>266</b>	<b>24,58</b>
<b>Mogoro</b>	<b>4190</b>	<b>1055</b>	<b>25,18</b>
<b>Pompu</b>	<b>256</b>	<b>57</b>	<b>22,27</b>
<b>Simala</b>	<b>330</b>	<b>107</b>	<b>32,42</b>
<b>Unione Parte Montis</b>	<b>6998</b>	<b>1770</b>	<b>25,29</b>



## 7. Definizione e caratteristiche dei servizi oggetto di delegazione amministrativa

I servizi da gestire in forma associata fanno riferimento alle attività di protezione sociale a prevalente accoglienza abitativa rivolto principalmente ad anziani autosufficienti e non autosufficienti ed avrà come punto di riferimento la struttura denominata **Comunità alloggio per anziani**, in corso di completamento nel Comune di Mogoro.

L'immobile risulta avere i requisiti per essere classificato come Comunità alloggio per anziani *mista* e può ospitare complessivamente n. 29 utenti.

I servizi sono finalizzati ad assicurare, con riferimento all'ambito territoriale di riferimento dell'Unione "Parte Montis" il soddisfacimento dei bisogni primari ed assistenziali, di relazione e socializzazione degli anziani inseriti, nonché tutti gli oneri connessi alle manutenzione ordinaria dei beni mobili ed immobili, e di tutte le spese di gestione della struttura (approvvigionamenti, riscaldamento, acqua, energia elettrica, ascensore, tributi vari).

La tipologia dei servizi, coerenti con le disponibilità di risorse strutturali e strumentali, umane e finanziarie conferite dai Comuni nella gestione associata sono i seguenti:

a) servizi residenziali in Comunità alloggio *ordinaria* a carattere comunitario, caratterizzati da bassa intensità assistenziale, bassa e media complessità organizzativa, a prevalente accoglienza

alberghiera destinata ad ospitare ed assistere anziani ultra sessantacinquenni autosufficienti, che richiedono servizi di tipo comunitario e collettivo. **Potranno inoltre essere ospitate ed assistite persone di età inferiore ai 65 anni che conservano un sufficiente grado di autonomia e per le quali sia impraticabile o improponibile l'ambiente familiare e necessitano di vivere in un ambiente controllato e protetto per prevenire il rischio di emarginazione e per le quali l'inserimento in Comunità Alloggio rappresenta, secondo la valutazione sociale professionale dell'Assistente Sociale, una risposta adeguata i proprio bisogni socio-relazionali.**

**b)** servizi in Comunità alloggio *integrata* di natura assistenziale, relazionali e prestazioni programmate mediche infermieristiche a carattere continuativo, a soggetti non autosufficienti con esiti di patologie fisiche, psichiche, sensoriali o miste, stabilizzate, non curabili a domicilio.

**c)** servizi in *Centro socio-educativo* diurno 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;

**d)** altri servizi *integrativi*, ausiliari e strumentali di pronto intervento diretti a far fronte ai bisogni improvvisi di emergenza di coloro che si trovino in stato di grave ed urgente difficoltà temporanea, per un periodo massimo di 30 giorni e servizi aggiuntivi e integrativi che possono concorrere al miglioramento del servizio reso agli anziani nel loro complesso compresi anche utenti esterni (servizio mensa, fornitura di pasti caldi a domicilio, servizio di lavanderia e stiratura, servizio di trasporto per la frequenza diurna e la partecipazione alle attività *del Centro socio-educativo*, ecc.).

## 8. Risorse strumentali

La convenzione di delegazione amministrativa dovrà individuare l'istituto giuridico mediante il quale il comune di Mogoro, ente proprietario, conferirà all'Unione dei Comuni, l'immobile da adibire a Comunità alloggio nonché i rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie in relazione alla manutenzione ordinaria, straordinaria, trasferimento al Comune della quota parte delle risorse derivanti dal canone concessorio pagato dal gestore del servizio all'Unione.

Si ritiene possibile utilizzare l'istituto del comodato d'uso a norma degli artt. 1803-1812 del *Codice civile*, integrativo della *Convenzione*. Il comodato da un lato consente al comune di Mogoro il mantenimento della proprietà dell'immobile, e nel contempo garantisce il trasferimento del godimento per fini di interesse generale all'Unione dei Comuni su cui graveranno indirettamente (attraverso il concessionario) gli oneri di mantenimento e funzionamento per la manutenzione ordinaria e direttamente per la parte della manutenzione straordinaria.

Sull'immobile grava un vincolo di destinazione imposto dal lascito che la sig.ra Paola Orrù, “*zia Lica*”, ha devoluto al Comune di Mogoro, nominandolo erede universale di tutti i beni mobili e immobili di cui era proprietaria.

La struttura è ubicata in un'area di superficie di circa 6750 m<sup>2</sup>, delimitata a nord da un'area di sosta che apre sulla via Gramsci, a est e sud-est dalla via *Is Argiolas* e a ovest da zona di espansione residenziale.

È suddivisa in due nuclei integrati: il primo è destinato a Comunità alloggio *ordinaria*; il secondo nucleo è destinato a Comunità alloggio *integrata* disciplinate rispettivamente dagli articoli 11 e 13 del Regolamento di attuazione dell'art. 43 della L.R. 23 dicembre 2005, n. 23.

La Comunità alloggio *ordinaria* ha una capacità ricettiva di n. **13** posti, la Comunità alloggio *integrata* ha una capacità ricettiva di n. **16** posti (cui si aggiunge una stanza destinata a degenza sanitaria compatibilmente con le autorizzazioni previste dalla legge); il *Centro socio-educativo* diurno è un modulo strutturale destinato agli anziani che può essere attivato anche presso

Comunità di accoglienza per anziani purché in possesso degli specifici requisiti strutturali previsti dalla D.G.R. 33/36 del 2013. In ogni caso, la presenza *contemporanea* prevista non deve superare i **20 utenti**.

La struttura è idonea per erogare anche *altri servizi* integrativi, ausiliari e strumentali.

Si articola su tre livelli dettagliati nelle planimetrie allegate e precisamente:

1) Piano terra ove sono ubicati i Servizi connessi alla residenza:

- Disimpegno con ingresso di servizio e corpo scala di collegamento alla dispensa della cucina soprastante;
- Dispensa con ingresso merci carraio;
- Locale lavanderia/stireria e guardaroba
- Ambulatorio medico completo di servizio igienico,
- Spogliatoi personale completi di docce servizio igienico distinti per genere.
- In questo settore è ubicato anche un ingresso protetto che funge anche da via di fuga, connesso quindi all'ascensore e al corpo scala che servono tutti e tre i livelli.

Servizio di centro diurno:

- Locale palestra completo di annessi spogliatoi, docce e servizi igienici;
- Area laboratori composta da tre ampi vani e due servizi igienici.

2) Piano primo ove sono ubicati gli uffici, la mensa e la cucina, il soggiorno e l'ingresso e alcune camere:

- la cucina con annessa dispensa e bagno con spogliatoio per il personale della cucina;
- un'ampia sala destinata in parte a mensa ed in parte a soggiorno. A queste ultime sono annessi i bagni dedicati e distinti per genere.
- un ufficio e l'infermeria completi di bagno.
- un ampio ingresso con reception che apre in un loggiato collegato al viale d'ingresso carraio.
- cinque camere doppie (10 posti letto di C.I.) con bagno e balcone dedicati disimpegnate da corridoi di passaggio.

3) Piano secondo che ospita solamente camere e precisamente:

- Il modulo di comunità alloggio con 11 posti letto (Vani 70, 73, 96, 97 100, 101 e 104);
- Guardaroba (Vano 68) e spazio calmo antistante il vano ascensore (Vano 67)
- Il corridoio (Vano 69) che immette nello spazio calmo collegato con via d'esodo verso l'esterno.
- La restante parte di comunità integrata con 8 posti letto (Vani 79, 82, 88 e 90)
- Una camera di degenza con n. 1 posto letto (Vano 76) con bagno
- Un corridoio e (Vano 85) e uno spazio calmo (Vano 84) di collegamento con la via d'esodo.

## 9. Risorse umane

Il modello organizzativo ipotizzato per la gestione associata del servizio si basa sul modulo *hube* (compiti e funzioni amministrativi e contabili in capo all'Unione dei comuni) and *spoke* (compiti e funzioni rientranti nel lavoro "*professionale sociale*" in capo a ciascun Comune).

L'Unione dei comuni, con oneri per le risorse umane a proprio carico, si occuperà, per tutta la durata della convenzione:

- a) della presa in carico dell'immobile e di tutti i suoi arredi e impianti, mediante contratto di comodato d'uso a destinazione vincolata compresa la manutenzione e gli interventi di mantenimento e miglioramento necessari per garantirne l'idoneità nella gestione delle attività;
- b) della procedura di gara per l'affidamento in concessione dei servizi delegati;
- c) della gestione del contratto di concessione (funzioni di RUP e Direttore dell'esecuzione).



Si ritiene adeguato un impegno orario settimanale medio non superiore a n. 6 ore per una figura professionale direttiva di Cat. D con competenze specifiche in materia di servizi sociali e alla persona che si occuperà della gestione e direzione del servizio in base al vigente *Codice dei contratti pubblici*.

La gestione del canone concessorio e delle entrate derivanti dai contributi regionali per la gestione in forma associata di funzioni e servizi sarà effettuata nell'ambito della gestione contabile e finanziaria ordinaria dell'Unione così come la gestione di tutte le attività di manutenzione straordinaria sull'immobile.

I singoli comuni aderenti alla gestione associata del servizio garantiranno la parte "sociale" con proprie risorse umane che si occuperanno di tutti gli aspetti inerenti gli eventuali inserimenti comunali e i rapporti con il sistema integrato dei servizi sociali (PLUS) nonché le funzioni di supporto sulla verifica l'andamento generale del servizio, e sulla alla corretta esecuzione delle prestazioni "sociali" previste dal capitolato descrittivo e prestazionale. La convenzione dovrà prevedere opportunamente un organismo tecnico composto dagli operatori sociali dei comuni aderenti al servizio.

## **10. Risorse finanziarie**

Trattandosi di una gestione in forma associata di un servizio da esternalizzare, il piano dei conti della gestione intercomunale sarà autonomo e separato dal piano economico finanziario della procedura di esternalizzazione che sarà elaborato in base alla norme previste per le concessioni di servizi sociali e successivamente approvato dalla Giunta dell'Unione dei comuni ai sensi dell'art. 23 del *Codice dei contratti pubblici*.

L'ammontare delle risorse finanziarie da destinare per la gestione in forma congiunta di tutte le attività previste dalla delegazione amministrativa vengono stimate in circa euro 47.000,00 annui.

**10.1** Le entrate sono assicurate attraverso:

- quota associativa base: la quota viene ripartita in proporzione alla popolazione >65 anni avente titolo ad usufruire del servizio residente nei 6 comuni;
- fondi derivanti dai finanziamenti e incentivi per la gestione associata di funzioni garantiti dall'art. 16 della L.R. n. 2/2016. **I Comuni aderenti assumono l'impegno di garantire con proprie quote di bilancio gli accantonamenti necessari per gli interventi di manutenzione straordinaria della struttura e i relativi oneri per un importo di € 10.000,00 ad integrazione dei trasferimenti regionali per funzioni associate;**
- canone concessorio offerto dal gestore dei servizi il cui 80% è una partita di giro da riversare al Comune di Mogoro.

**10.2** La parte spesa è così suddivisa:

- spese per il personale;
- spese di funzionamento: una quota sulle spese di mantenimento e funzionamento;
- accantonamento oneri per manutenzioni straordinarie;
- canone concessorio offerto dal gestore dei servizi (quota parte dell'80% quale partita di giro da riversare al Comune di Mogoro);

Saranno a carico dell'Unione dei comuni i seguenti compiti:

- 1) gli adempimenti e le procedure per l'esternalizzazione del servizio
- 2) la gestione del successivo contratto di concessione (*RUP e Direttore dell'esecuzione*)
- 3) gli interventi di manutenzione straordinaria della struttura e i relativi oneri, calcolati presuntivamente forfettariamente, provenienti dalla quota associativa base e dai

- contributi regionali per le funzioni associate;
- 4) gli oneri, al momento non quantificabili, per eventuali interventi di completamento o miglioramento funzionale necessari durante il periodo di vigenza della convenzione.

Stime prudenti portano al seguente piano dei conti della gestione associata:

<b>GESTIONE ASSOCIATA servizi di protezione sociale anziani (Comunità alloggio)</b>					
<b>Prospetto ipotesi previsione gestione annuale (12 mesi)</b>					
<b>Proventi della gestione</b>	a	b	c	d	
	quota associativa base	cannone concessorio	contributi funzioni associate (LR 2/2016)*		<b>totale</b>
<b>Gestore/concessionario</b>	€ -	€ 24.000,00			€ 24.000,00
1 <b>Gonnostramatza</b>	€ 1.310,73	€ -	€ -	€ -	€ 1.310,73
2 <b>Siris</b>	€ 299,44	€ -	€ -		€ 299,44
3 <b>Masullas</b>	€ 1.502,82	€ -	€ -		€ 1.502,82
4 <b>Mogoro</b>	€ 5.960,45	€ -	€ -		€ 5.960,45
5 <b>Pompu</b>	€ 322,03	€ -	€ -		€ 322,03
6 <b>Simala</b>	€ 604,52	€ -	€ -		€ 604,52
7 <b>Unione Parte Montis</b>		€ -	€ 13.000,00		€ 13.000,00
<b>Totale proventi della gestione (A)</b>	€ 10.000,00	€ 24.000,00	€ 13.000,00		€ 47.000,00
<b>Costi di gestione</b>	a	b	c	d	
	AAGG Gestione contratto	manutenzione straordinaria*	canone concessorio	Direttore esecuzione	<b>totale</b>
<b>Unione Parte Montis</b>	€ 3.305,64	€ 21.188,72	€ 19.200,00	€ 3.305,64	<b>€ 47.000,00</b>
	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
<b>Totale costi della gestione (B)</b>	€ 3.305,64	€ 21.188,72	€ 19.200,00	€ 3.305,64	<b>€ 47.000,00</b>
<b>Risultato della gestione (A-B)</b>					<b>€ -</b>

## 11. Valutazioni sulle modalità di esternalizzazione del servizio in via autonoma

L'unione dei Comuni, per la gestione in forma associata dei servizi dovrà 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 di massima 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, modificato con Decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, 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 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 della struttura residenziale 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 destinato a **Comunità alloggio per anziani** la cui utilizzazione è evidentemente strumentale e tecnicamente connessa al servizio oggetto di concessione, previa determinazione del valore per l'equivalente di un canone di locazione per l'intero periodo di concessione, nei limiti del trenta 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 a prevalente accoglienza alberghiera destinate ad ospitare persone con età superiore ai 65 anni, autosufficienti e 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 ancorché di importo superiore alla soglia di rilievo comunitario individuata dall'art. 35, comma 1, lettera d) in euro 750.000 per gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici elencati all'allegato IX. 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 richiedono la predisposizione di uno specifico capitolato prestazionale in grado di soddisfare al meglio le esigenze dell'ente.

## **12. Regolamento per la gestione del servizio**

L'Unione dei comuni dovrà approvare uno specifico Regolamento per la disciplina dell'erogazione del servizio. Il servizio dovrà essere assunto, nell'ambito delle competenze delegate dai Comuni, come servizio pubblico di interesse generale necessario per assicurare la soddisfazione dei bisogni della comunità, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale.

Dovrà essere prevista una Commissione di vigilanza con compiti e funzioni di vigilanza, ispettivi, di controllo e supervisione sul corretto funzionamento del pubblico servizio e sull'attività svolta dall'operatore economico gestore della struttura. La Commissione nominata dall'Unione dei Comuni dovrà garantire la presenza, quale componente di diritto, di un rappresentante del Comune di Mogoro proprietario dell'immobile destinato a Comunità di accoglienza per anziani. Si potrebbe individuare anche una sotto-commissione con il compito specifico di verificare il servizio mensa che dovrà caratterizzarsi per qualità, filiera corta, prodotti biologici.

Dovranno infine essere previste, a carico dell'operatore economico Gestore:

- a) tutte le responsabilità civili e penali derivanti dall'espletamento del servizio a garanzia delle quali dovrà essere stipulata apposita polizza assicurativa a copertura dei rischi da infortunio, da danni subiti o provocati dagli ospiti assistiti, dal personale impiegato o dagli eventuali volontari.
- b) tutte le responsabilità civili e penali inerenti il mantenimento, custodia e conservazione in buono stato della struttura a garanzia delle quali sarà richiesta apposita polizza assicurativa integrativa della cauzione definitiva a copertura di tutti i danni della struttura.

Allegati:

- 1) Schema convenzione art. 30 Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267
- 2) Schema contratto comodato d'uso dell'immobile
- 3) Schema di deliberazione preliminare Unione di Comuni
- 4) Schema deliberazione di delega del consiglio comunale
- 5) Schema deliberazione di accettazione delega e attivazione servizi in forma associata
- 6) Schema regolamento sul funzionamento della Comunità alloggio