

Progetto co-finanziato dall'Unione Europea



FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

Obiettivo Specifico 2. Integrazione / Migrazione legale –  
Obiettivo nazionale 2. Integrazione - piani di intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi

Piano Regionale prog-2463

LAB'IMPACT



# Progetto FAMI Lab'Impact

PROG. 2463 - CUP: E89F18000510007



Progetto co-finanziato dall'Unione Europea



FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

Obiettivo Specifico 2.Integrazione / Migrazione legale –  
Obiettivo nazionale 2. Integrazione - piani di intervento regionali per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi

Piano Regionale prog-2463

LAB'IMPACT

# Progetto FAMI Lab'Impact

PROG. 2463 - CUP: E89F18000510007



# Concessione di servizi sociali

ANCI LOMBARDIA

Paolo SabbioniAutore

12.12.2019



# Concessione di servizi: definizioni

- q) «concessionario», un **operatore economico** cui è stata affidata o aggiudicata una concessione;
- dd) «contratti» o «contratti pubblici», i contratti di appalto o di concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi o di forniture, ovvero l'esecuzione di opere o lavori, posti in essere dalle stazioni appaltanti;
- vv) «**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 diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera ll) 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;



# Concessione: il trasferimento dei rischi

- zz) «**rischio operativo**», il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito all'operatore economico nei casi di cui all'[articolo 180](#). Si considera che l'operatore economico nei casi di cui all'[articolo 180](#) assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, per tali intendendosi l'insussistenza di eventi non prevedibili **non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti** per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita all'operatore economico nei casi di cui all'[articolo 180](#) deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile;
- aaa) «**rischio di costruzione**», il rischio legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, a inconvenienti di tipo tecnico nell'opera e al mancato completamento dell'opera;
- bbb) «**rischio di disponibilità**», il rischio legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti;
- ccc) «**rischio di domanda**», il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, ovvero il rischio legato alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa;



# La disciplina specifica degli appalti di servizi sociali

- Art. 140: Gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici di cui all'[allegato IX](#) sono aggiudicati in applicazione degli [articoli 142, 143, 144](#), salvo quanto disposto nel presente articolo. Le disposizioni di cui all'articolo 142, comma 5-octies, si applicano ai servizi di cui all'[articolo 142, comma 5-bis](#), nei settori speciali, di importo inferiore alla soglia di cui all'[articolo 35, comma 2, lettera c\)](#).
- Capo II (artt. 142 144): appalti di servizi sociali e di altri servizi nei settori ordinari



# Art. 164 – Concessioni (di lavori e servizi)

- 1. Ferme restando le disposizioni di cui all'[articolo 346 del TFUE](#), le disposizioni di cui alla presente Parte definiscono le norme applicabili alle **procedure di aggiudicazione dei contratti di concessione** di lavori pubblici o **di servizi** indette dalle amministrazioni aggiudicatrici, nonché dagli enti aggiudicatori qualora i lavori o i servizi siano destinati ad una delle attività di cui all'[allegato II](#). In ogni caso, le disposizioni della presente Parte non si applicano ai provvedimenti, comunque denominati, con cui le amministrazioni aggiudicatrici, a richiesta di un operatore economico, autorizzano, stabilendone le modalità e le condizioni, l'esercizio di un'attività economica che può svolgersi anche mediante l'utilizzo di impianti o altri beni immobili pubblici.
- 2. Alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione di lavori pubblici o di servizi si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni contenute nella [parte I e nella parte II, del presente codice](#), relativamente ai principi generali, alle esclusioni, alle modalità e alle procedure di affidamento, alle modalità di pubblicazione e redazione dei bandi e degli avvisi, ai requisiti generali e speciali e ai motivi di esclusione, ai criteri di aggiudicazione, alle modalità di comunicazione ai candidati e agli offerenti, ai requisiti di qualificazione degli operatori economici, ai termini di ricezione delle domande di partecipazione alla concessione e delle offerte, alle modalità di esecuzione.
- 3. I **servizi non economici di interesse generale non rientrano nell'ambito di applicazione della presente Parte**.
- In realtà i **SSIG (servizi sociali d'interesse generale)** possono essere **economici** (e allora si applica il codice dei contratti) o **non economici** (es. previdenza sociale)



# L'allocazione dei rischi

- 1. Nei contratti di concessione come definiti all'[articolo 3, comma 1, lettere uu\) e vv\)](#), **la maggior parte dei ricavi di gestione del concessionario proviene dalla vendita dei servizi resi al mercato**. Tali contratti comportano il trasferimento al concessionario del rischio operativo definito dall'[articolo 3, comma 1, lettera zz\)](#) 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.
- 2. **L'equilibrio economico finanziario** definito all'[articolo 3, comma 1, lettera fff\)](#), rappresenta il presupposto per la corretta allocazione dei rischi di cui al precedente comma 1. Ai soli fini del raggiungimento del predetto equilibrio, in sede di gara l'amministrazione aggiudicatrice può stabilire anche un prezzo consistente in un contributo pubblico ovvero nella cessione di beni immobili. Il contributo, se funzionale al mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario, può essere riconosciuto mediante diritti di godimento su beni immobili nella disponibilità dell'amministrazione aggiudicatrice la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera affidata in concessione. In ogni caso, l'eventuale riconoscimento del prezzo, sommato al valore di eventuali garanzie pubbliche o di ulteriori meccanismi di finanziamento a carico della pubblica amministrazione, non può essere superiore al **quarantanove per cento** del costo dell'investimento complessivo, comprensivo di eventuali oneri finanziari.
- 3. La sottoscrizione del contratto di concessione può avvenire solamente a seguito della approvazione del progetto definitivo e della presentazione di idonea documentazione inerente il finanziamento dell'opera.



## Spese correnti e investimenti

- ANAC: Perché l'investimento si possa riguardare *off-balance*, occorre il trasferimento al concessionario di almeno due rischi: il *rischio di costruzione* dell'opera (ogni aumento di costo non può essere a carico anche indirettamente della stazione appaltante), più uno a scelta tra il c.d. *rischio di domanda* (rischio dovuto alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa) e il *rischio di disponibilità* (capacità del concessionario di fornire il servizio di gestione previsto nella concessione).
- La matrice dei rischi nelle linee guida n. 9





## Durata delle concessioni (art. 168)

- La durata delle concessioni è limitata ed è determinata nel bando di gara dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore in funzione dei lavori o servizi richiesti al concessionario. La stessa è commisurata al valore della concessione, nonché alla complessità organizzativa dell'oggetto della stessa.
- Per le concessioni ultraquinquennali, la durata massima della concessione non può essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario individuato sulla base di criteri di ragionevolezza, insieme ad una remunerazione del capitale investito, tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici come risultante dal piano economico-finanziario. Gli investimenti presi in considerazione ai fini del calcolo comprendono quelli effettivamente sostenuti dal concessionario, sia quelli iniziali sia quelli in corso di concessione.



# Procedura

- Le concessioni sono aggiudicate sulla base dei principi di cui all'[articolo 30](#) (173, c. 1): principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità
- La stazione appaltante può limitare il numero di candidati o di offerenti a un livello adeguato, purché ciò avvenga in modo trasparente e sulla base di criteri oggettivi. Il numero di candidati o di offerenti invitati a partecipare deve essere sufficiente a garantire un'effettiva concorrenza (171, c. 4).
- La stazione appaltante rende noti a tutti i partecipanti le modalità della procedura e un termine indicativo per il suo completamento (171, c. 5)
- La stazione appaltante può condurre liberamente negoziazioni con i candidati e gli offerenti (171, c. 7).

## ANAC: appalti e concessioni di servizi sociali

- L'affidamento di servizi sociali configura la fattispecie dell'appalto o della concessione di servizi, trattandosi di un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, avente ad oggetto la prestazione di servizi.
- Alle concessioni di servizi sociali si applicano le disposizioni di cui agli articoli 164 e seguenti del codice dei contratti pubblici.2.Le fattispecie estranee al codice dei c



# Differenze tra concessioni e appalti

- I due punti fermi, quindi, in sintesi consistono:
  1. in una certa libertà delle forme di individuazione dell'operatore economico, tali per cui le concessioni possono essere ancora considerate forme di regolazione del rapporto tra pubblica amministrazione e privati "escluse" dal campo di applicazione del codice, con l'eccezione dei principi espressamente richiamati e delle regole particolari poste negli articoli da 164 a 173;
  2. nelle necessità che l'operatore economico finanzi la propria attività in maniera largamente prevalente attraverso la vendita dei servizi resi con l'attività economica nel mercato, riducendosi, dunque, tendenzialmente verso lo zero un onere economico ("canone") a carico dell'amministrazione concedente.



# Esempi

- **Bando di gara per procedura aperta per l'affidamento in concessione dei servizi “Centro sociale polivalente per diversamente abili” e “Centro socio educativo e riabilitativo” presso immobile in comodato d’uso dell’Ambito Territoriale Sociale Lecce**

Senza evidenziato rischio operativo

- **Bando per l'affidamento in concessione del servizio di gestione dell'asilo nido comunale 'BOLLICINE' dal 01.09.2017 al 31.08.2023**

In considerazione del rischio operativo<sup>5</sup> trasferito al Concessionario, viene richiesto un più elevato grado di affidabilità sicché il concorrente dimostra la propria capacità economica e finanziaria mediante un fatturato generale aziendale, nel periodo successivo al 31 dicembre 2013, di almeno € 1.000.000,00 (unmilione/00) al netto dell'IVA.

- **PROCEDURA NEGOZIATA AI SENSI DELL'ART.36 DEL D.LGS. N.50/2016 RDO SUL MEPA PER L’AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL CENTRO APERTO POLIVALENTE PER MINORI EX ART.104 R.R.N.4/2007 E SS.MM.II. IN EDIFICIO DI PROPRIETÀ DEL COMUNE DI COPERTINO. CIG 7822689F2A**