Comune di Flero

Provincia di Brescia
Piazza IV novembre, 4 - 25020 Flero (BS)
AREA SERVIZI SOCIALI

RELAZIONE ED ESITO DELL'ATTIVITA' DI
CO-PROGRAMMAZIONE EX ART. 55 D.LGS. 117/2017
CONSULTAZIONE PRELIMINARE DI MERCATO EX ART. 66 D.LGS. 50/2016

CONCESSIONE DEL CENTRO DIURNO INTEGRATO

CONCESSIONE DI SERVIZI
Art. 3, comma 1, lett. vv) del decreto legislativo n. 50 del 2016

Premesso che la Stazione Appaltante, nell'ambito dell'indagine di mercato per la selezione degli operatori economici da invitare alla futura procedura negoziata, ha inteso raccogliere contributi dagli *stakeholder*, al fine di consentire loro di esprimere le proprie osservazioni sugli elementi principali che caratterizzano la procedura di gara, anche in una logica di co-programmazione ai sensi dell'art. 55, c. 2, del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo Settore), nonché ai sensi dell'art. 66 del d.lgs. 50/2016 (Codice), considerata la particolare rilevanza sociale del servizio da affidarsi, ed il peculiare ed avverso scenario socio-economico in cui è previsto l'avviamento.

Dato atto che sono spirati i termini per la presentazione delle candidature e dei contributi.

Richiamato l'art. 66 del d.lgs. 50/2016, ai sensi del quale l'impiego dei contributi ricevuti nella pianificazione e nello svolgimento della procedura di appalto è possibile, a condizione che non abbia l'effetto di falsare la concorrenza e non comporti una violazione dei principi di non discriminazione e di trasparenza.

Ritenuto per il fine di mettere a disposizione dei potenziali concorrenti le principali informazioni acquisite nel corso della consultazione (tabelle verdi), corredate dall'esame critico di essi operato da questa stazione appaltante (tabelle azzurre), così da garantire il rispetto dei principi su invocati -invero, alla luce della natura delle informazioni medesime, di improbabile vulnerazione- o comunque l'assenza di asimmetrie informative.

La presente relazione è pubblicata sul sito internet del Comune di FLERO, all'indirizzo https://www.comune.flero.bs.it/, sezione «Amministrazione Trasparente», sotto-sezione «Bandi di gara e contratti», nella medesima pagina relativa all'indagine di mercato esperita.

COMUNE DI FLERO
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE
Protocollo N.0007027/2022 del 04/04/2022
Fasc. 7.15 N.14/2021
Firmatario: ELENA PRANDELLI
Documento Principale

1) COSTI DEL PERSONALE

È stata segnalata la sottostima dei costi per le figure socio/sanitarie (medici, infermieri e fisioterapisti) che, sebbene correttamente inquadrati alla luce del CCNL preso a riferimento (Cooperative Sociali), non risultano coerenti con il peculiare scenario socio-economico, che in ragione dell'elevata richiesta, ha determinato un generalizzato aumento dei costi orari, anche in considerazione del fatto che trattasi di professionisti che perlopiù operano in regime libero professionale.

Pur convenendo con i candidati rispetto alla peculiarità dello scenario socio-economico, si ritengono cionondimeno congrui i costi orari indicati dalla stazione appaltante.

Come si evince dalla relazione descrittiva allegata all'indagine di mercato, i costi per il personale sono stati costruiti sulla base Decreto direttoriale del 17 febbraio 2020 (Ministero Lavoro) che, come noto:

- prevedono 3 scatti di anzianità, chiaramente non previsti per figure neoassunte;
- prevedono indennità non pertinenti in relazione all'oggetto della concessione;
- sovrastimano le ore mediamente non lavorate, non computando gli oneri a carico degli istituti previdenziali, con conseguente significativo aumento dei costi orari.

Anche non volendo considerare quest'ultimo elemento, giacché variabile non controllabile dipendente dall'assenteismo di ogni singola impresa/lavoratore, i costi rappresentati nel PEF sono superiori del 5,5% circa rispetto a quelli "reali" (per le tabelle ministeriali, non per l'impresa).

Applicando detta percentuale al valore riferibile a figure professionali diverse da quelle suindicate (ASA/OSS, educatore, coordinatore, trasportatore), si ottiene un surplus di circa 4.500,00 euro, idoneo a compensare le sottostime rilevate (e ottenere i seguenti costi indicativi: 34 euro per il medico, 24 euro per gli infermieri ed i fisioterapisti).

Parimenti, non si ritiene necessario adeguare i costi per il coordinatore, per gli ASA/OSS e per l'educatore:

- quanto alla prima figura, essa non è esposta alle oscillazioni del mercato, e per essa non sono previste indennità ulteriori rispetto al livello di inquadramento, così come non è prevista come necessaria, pur non dubitando dell'utilità, la sua reperibilità (e quindi la correlativa indennità);
- quanto alle seconde figure, gli offerenti ben potranno proporre la presenza di soli ASA (non essendo prevista come obbligatoria la figura dell'OSS), con conseguente maggiore reperibilità delle risorse umane, ad un prezzo peraltro inferiore (0,50€ circa all'ora);
- quanto alla terza figura, la disciplina regionale ritiene sufficiente la figura dell'animatore, sicché l'inquadramento prospettato (educatore senza titolo) è congruo e rispondente agli standard minimi.

Infine, siccome non rilevato dai candidati, giova evidenziare che il costo del personale è stato prudenzialmente computato sulla base del 100% della saturazione della struttura, mentre viceversa l'impianto concessorio, ai fini di stimare i ricavi, ha fissato un tasso di saturazione del 10% circa inferiore (90,5%). Sotto questo profilo si rammenta che, secondo la disciplina regionale, lo standard di personale deve essere rapportato alle giornate di effettiva presenza degli utenti. È allora agevole ritrarsi che il concessionario avrà a disposizione di un ulteriore surplus, pari a circa 10.000,00 euro (non computando nella base di calcolo il medico ed il coordinatore, da garantire per tutto il monte ore previsto).

2) MONTE ORE DEL PERSONALE E ORARI DI APERTURA

a) È stata segnalata la sottostima del monte orario previsto per le figure assistenziali (ASA/OSS), ed è stato ritenuto che il parametro minimo previsto dalla disciplina regionale non consenta l'efficiente svolgimento dei bagni assistiti, della somministrazione del pranzo, ed in generale e l'assistenza. È stata quindi segnalato che la presenza minima di personale A.S.A./O.S.S. è di almeno di 80 ore settimanali contro le 56 prospettate dalla stazione appaltante.

b) È stata altresì segnalata la necessità di estendere l'orario di apertura del CDI, giacché le 8 ore previste non intercettano complessivamente le esigenze delle famiglie e/o dei caregiver.

Quanto al profilo **sub a)**, pur non dubitando che il monte ore ottimale sia quello indicato, va rammentato che, in quanto struttura non contrattualizzata con Regione Lombardia, è economicamente impossibile garantire standard analoghi a quelli degli altri CDI presi a riferimento in logica comparativa. Si ritiene al contrario, fermi i "surplus" di cui al punto 1) astrattamente impiegabili per il potenziamento, che:

- il profilo di adeguatezza, essendo stato stabilito dalla Regione Lombardia, ed essendo rispettato dallo scenario sviluppato, è certamente sussistente, quanto meno in termini di sufficienza, non potendosi, in assenza della remunerazione regionale, ambire all'eccellenza;

- Il capitolato ammette, ed i criteri di aggiudicazione incentivano, il ricorso a personale volontario per l'integrazione dello standard, ovvero per l'esecuzione delle prestazioni accessorie, eventualità quest'ultima che consentirebbe di liberare risorse da altre voci di costo, e consentire quindi l'integrazione dello standard

Del resto, portare a 80 ore settimanali lo standard di assistenza, comporterebbe un aumento dei costi di oltre 20.000,00 euro, ipotesi non praticabile, non potendosi aumentare ulteriormente le rette a carico degli ospiti, e non potendosi prevedere contributi ulteriori rispetto a quelli già previsti, o che eventualmente si prevedranno per migliorare le condizioni attualmente previste, soprattutto nella fase di start-up.

* * *

Quanto al profilo **sub b)**, pur non dubitando che una maggiore estensione oraria del servizio meglio potrebbe intercettare le esigenze dei care giver, l'assenza di contrattualizzazione non rende sostenibile l'implementazione della miglioria prospettata.

Del resto, l'estensione oraria determinerebbe:

- da un lato l'acuirsi delle problematiche sottese alla pur rilevata sottostima del personale ausiliario;
- dall'altro lato un sensibile aumento delle tariffe, per compensare i costi per il personale significativamente maggiori.

Si precisa ad ogni buon conto che il capitolato prevede, sebbene non obbligatoriamente, la possibilità di estendere l'orario di apertura, prevedendo al contempo il meccanismo per la determinazione al rialzo delle rette.

3) PROFILI GENERALI DI SOSTENIBILITA' DEL PIANO ECONOMICO

a) È stata segnalata la sovrastima del tasso di occupazione
b) È stata rilevata l'impossibilità di effettuare un ribasso sulle tariffe
c) È stata rilevata una sottostima dei costi gestionali e delle spese generali
d) È stata rilevata la difficoltà di raggiungere il break even point al raggiungimento di n. 15 utenti
e) È stato rilevato l'alto livello delle rette

Quanto al profilo **sub a)**, si rilevano dati contrastanti tra i contributi forniti: chi fissa all'80% il tasso di saturazione, chi lo fissa all'85%. La stazione appaltante, sulla base dell'analisi di strutture analoghe, ha ravvisato l'assoluta verosimiglianza di un tasso reale fissato al 90%.

Ad ogni buon conto, considerato che, lato costi, la variabile che maggiormente incide sui costi è quella relativa al personale, ed in ragione di quanto rappresentato al punto 2), ovvero che il minutaggio del personale deve essere rapportato alle giornate di effettiva presenza degli utenti, e che quindi il correlativo costo è a queste ultime collegato in misura direttamente proporzionale, i minori ricavi derivanti da un eventuale minor tasso di saturazione non sono idonei ad incidere significativamente sulla sostenibilità della concessione.

* * *

Quanto al profilo **sub b)**, si specifica che gli offerenti non sono obbligati ad effettuare un ribasso. La stazione appaltante, ben consapevole di detta possibile evenienza, ha prescelto una formula che disincentiva offerte aggressive sul prezzo, ed accorda preferenza assoluta, a fini selettivi, dell'elemento progettuale e qualitativo.

* * *

Quanto al profilo **sub c)**, pur consapevoli che il tentativo di comprimere quanto più possibile le rette ha giocoforza comportato una compressione di ogni singola voce di costo sino ai minimi della ragionevolezza, si ritiene che talune sovrastime siano idonee a compensare le sottostime rilevate.

Per quanto concerne la ristorazione, ad esempio, la stazione appaltante si è attenuta ai costi standard previsti dall'ANAC. Si ritiene cionondimeno, anche sulla base di un'indagine informale di mercato esperita, che i costi effettivi possano essere inferiori anche del 20% rispetto a quelli stimati; al che si correla una sovrastima di circa 4.000,00 euro annui.

Solo per fare un altro esempio, si ritiene che pure i costi per le pulizie siano sovrastimati. Benché sia stata rilevata l'insufficienza del monte ore indicato per l'addetto alle pulizie, non si può tacere che il concessionario potrà subappaltare ad imprese specializzate detta attività, con significativo risparmio di spesa. Applicando i costi standard previsti dall'ANAC (cui ancora sarebbe da applicarsi un ribasso), il costo annuo per le pulizie con due passaggi giornalieri è pari a € 5610 (di 2256 euro inferiore rispetto alla stima del PEF).

Il tutto ribadendo quanto già osservato rispetto alla possibilità di impiegare personale volontario per la gestione dei servizi accessori (solo garantendo il 50% delle attività di trasporto mediante l'impiego di volontari, si conseguirebbe un risparmio di circa 6.000 euro annui).

* * *

Quanto al profilo **sub d)**, ferma l'impossibilità di azzerare il rischio d'impresa, in quanto elemento costitutivo del rapporto concessorio, si rinvia a quanto già dedotto, ed a quanto si dedurrà nel prosieguo.

* * *

Quanto al profilo **sub e)**, il livello delle rette non è ulteriormente comprimibile dalla stazione appaltante, che, oltre ad aver sostenuto i costi per la costruzione della struttura, già compartecipa con un non trascurabile importo, anche se limitato ai propri cittadini residenti.
È viceversa il concessionario che ha l'onere, alla luce delle considerazioni già esposte, e sulla base di un oculato impiego delle risorse, ivi comprese quelle informali del territorio, di garantire l'ottimizzazione del servizio e quindi l'equilibrio della concessione.

4) PERIODO DI AVVIAMENTO (START UP)

Sul punto non sono state rilevate particolari idee, mentre è stato viceversa espresso un generalizzato timore rispetto alla fase di avviamento, che comporta un significativo rischio di impresa in capo al concessionario.

Un operatore ha sconsigliato di operare una differenziazione e/o di avviare una sperimentazione durante la fase di avvio del servizio, giacché potrebbe ingenerare confusione nell'utenza, o comunque potrebbe frustrare le esigenze di continuità del servizio, potendo rilevare segmenti di target diversificati (es. anziani autosufficienti) ed incompatibili tra i diversi servizi.

Le osservazioni pervenute scontano un evidente deficit di utilità, giacché la stazione appaltante, consapevole delle difficoltà che s'annidano nella fase di avvio, aveva all'uopo ipotizzato un diverso scenario, volto a sollecitare la creatività e l'esperienza del terzo settore, al fine di individuare strumenti utili per farvi fronte.

Detto intendimento pare non essere stato compreso da taluni candidati, e non raccolto da altri.

Si ritiene quindi che non appare irragionevole la proposta di non attivare servizi sperimentali alternativi al CDI, ma che si possa studiare un sistema diverso (es. tempistica di attivazione più dilatata), se possibile con un ulteriore sforzo economico da parte dell'amministrazione comunale, che consenta di trovare il giusto compromesso rispetto alle perplessità manifestate da taluni candidati.
manifestate da taluni candidati.

5) SUGGERIMENTI

I suggerimenti, salvo residuali casi, si basano esclusivamente sulla richiesta di un maggiore contributo a carico dell'amministrazione comunale, ovvero s'atteggiano a utopistiche affermazioni non corredate da concreti strumenti idonei ad evidenziarne la verosimiglianza e la possibilità di effettiva implementazione. Le più significative sono le seguenti:

a) ricerca di eventuali forme di finanziamento per abbassare la quota di retta giornaliera
b) alleggerire i costi iniziali, traslando ad esempio a carico del Comune il costo degli arredamenti e delle utenze (strategia operata dal Comune di Ospitaletto)
c) prevedere un contributo mensile da rapportarsi al numero degli utenti (ad esempio 2.500 euro fino ai 15 iscritti; 2.000 tra i 15 ed i 17 utenti; 1.500 tra i 18 ed i 20 utenti)
d) aumento delle rette, pur nella consapevolezza del rischio correlato al mancato utilizzo del servizio da parte della popolazione
e) allungare la durata della concessione per ammortizzare meglio l'investimento (si riporta il caso del comune di Cazzago San Martino, che ha previsto una concessione di 25 anni)
f) attivare un sistema di puntuale informazione e promozione del servizio che preveda anche risorse amministrative ordinarie del Comune (es. Servizio Sociale Comunale)

Come già rilevato nei precedenti punti, la sostenibilità della concessione non può dipendere dal solo sforzo economico del Comune, ma viceversa, come del tutto opportunamente rilevato da un candidato, deve presupporre l'impostazione di un lavoro per l'attivazione delle risorse formali ed informali del territorio, anche grazie all'intercessione dell'amministrazione Comunale. Sotto questo profilo, si ritiene di integrare il capitolato, prevedendo espressamente oneri in tal senso in capo al Comune, ed in particolare:

- supporto nelle attività di promozione e di pubblicizzazione del servizio, con messa a disposizione dei dati utili per il fine
- intercessione con le realtà locali, anche mediante organizzazione di eventi pubblici o di tavoli di lavoro specifici per l'attivazione delle risorse del territorio
- concessione del nome e del logo del Comune per l'ottenimento di sponsorizzazioni, tanto nella forma di dazione di danaro, quanto nella forma della sponsorizzazione tecnica

Quanto alle richieste di contribuzione, si ritiene di sottoporre al competente organo dell'ente di valutare, in via alternativa o congiunta, l'opportunità:

- di anticipare i costi per l'allestimento, e di richiedere un canone annuo al concessionario pari ad 1/5 della spesa sostenuta, con esenzione per il primo anno di gestione. Ciò consentirebbe di massimizzare la riduzione dei costi, anche grazie all'azzeramento degli oneri finanziari stimati nel PEF per il finanziamento dell'investimento (2000 euro circa). Consentirebbe altresì di realizzare tempestivamente l'intervento, senza attendere il raggiungimento di un numero minimo di utenti, scongiurando al contempo il rischio che, nel denegato caso in cui il servizio non dovesse prendere piede, il Comune sia chiamato a rifondere all'aggiudicatario i costi sostenuti per l'allestimento
- di esonerare il concessionario dalla tassa rifiuti (non sembra ragionevole imporre una tassa, per poi concedere un contributo, che peraltro sconterebbe l'IVA), quantomeno per il primo anno di gestione (l'operazione pare ammessa dall'art. 1 commi 659 e 660 della l. 147/2013)
- di esonerare il concessionario dal costo delle utenze e dal costo per la manutenzione della pompa di calore, quantomeno per il primo anno di gestione

Quanto invece al prolungamento della durata della concessione, questa non è via percorribile, giacché essa deve essere strettamente correlata all'entità dell'investimento ed ai tempi correlati al suo recupero che, nel caso di specie, difficilmente potranno essere di molto superiori al periodo prospettato. A fortiori nell'eventualità in l'amministrazione intenda anticipare i costi d'investimento.

LA RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO
dott.ssa Elena Prandelli
Documento informatico con firma digitale ai sensi dell'art. 24 del D. Lgs. 07.05.2005 n. 82