RELAZIONE TECNICA SU ACQUISIZIONE DI UNA PARTECIPAZIONE INDIRETTA IN SOCIETÀ MISTA, PER LA GESTIONE DEI SERVIZI RESIDENZIALI E SEMI RESIDENZIALI SOCIOSANITARI ASSISTENZIALI E SOCIOSANITARI RIVOLTI AGLI ANZIANI NON AUTOSUFFICIENTI

La presente relazione ha ad oggetto la proposta di acquisizione di una partecipazione indiretta dei Comuni dell'Unione della Romagna Faentina in società mista, per il tramite di ASP della Romagna Faentina, per la gestione dei servizi residenziali e semi residenziali sociosanitari assistenziali e sociosanitari rivolti agli anziani non autosufficienti.

La documentazione alla base della relazione è costituita dalla deliberazione della Assemblea Soci di ASP n. 7/2024 (e analoga deliberazione del Consiglio di amministrazione di ASP n. 131/2024) e relativi allegati:

- 1) Relazione prot. 704 del 23.03.2023 *"Analisi delle consolidate criticità gestionali. Misure correttive fin qui attuate. Ulteriori azioni strategiche innovative ipotizzabili in prospettiva in funzione di obiettivi di risanamento"*;
- 2) Parere pro veritate in relazione all'ipotesi di costituzione di un partenariato pubblico privato istituzionalizzato (PPPI) nella forma della società mista, con un operatore economico individuato mediante procedura di coprogettazione ai sensi del Codice del Terzo Settore, per la gestione di servizi socioassistenziali rivolti agli anziani, reso dai Professori Avvocati Marco Dugato e Giuseppe Piperata, incaricati da ASP della Romagna Faentina;
- 3) Schema di statuto di società consortile a responsabilità limitata;
- 4) Schema di atto di definizione tra i soci del valore convenzionale degli apporti delle autorizzazioni al funzionamento degli accreditamenti per l'esercizio di strutture sociosanitarie residenziali e semiresidenziali a favore di società mista;
- 5) Business plan della società mista a partecipazione pubblico privata sul modello del partenariato pubblico privato istituzionalizzato, formata dal soggetto proponente, quale ente del Terzo settore, e dall'ASP della Romagna Faentina;
- 6) Analisi preliminare ricavi e costi della costituenda società;
- 7) Relazione prodotta dal professionista esterno incaricato *"Verifica ed attestazione della correttezza, coerenza e congruità del business plan e documenti connessi relativi al nuovo modello organizzativo e gestionale proposto: nuovo soggetto gestore unico, in forma di società mista a responsabilità limitata, per la gestione unitaria di tutti i servizi sociosanitari residenziali e semiresidenziali a favore della popolazione anziana, in ambito distrettuale, autorizzati e/o accreditati di cui risultino titolari i soci conferenti"*, acquisita da ASP della Romagna Faentina con prot. n. 1538 del 17/06/2024;
- 8) Relazione prodotta dal professionista esterno incaricato *"Verifica ed attestazione della correttezza, coerenza e congruità dell'analisi di sostenibilità, elaborata dall'ASP della Romagna Faentina, nella forma di bilancio preventivo annuale, che tiene conto del positivo completamento della fase di coprogettazione in corso, della conseguente sottoscrizione tra le parti della convenzione di coprogettazione, con piena attuazione del modello organizzativo e gestionale proposto"*, acquisito da ASP della Romagna Faentina con prot. 1538 del 17/06/2024.

Si tiene conto, inoltre, della delibera n. 6 del 06/02/2025 del Consiglio di amministrazione di ASP, con la quale:

- si è approvato un documento predisposto dalla direzione che, attraverso l'elaborazione e la sintesi dei dati risultanti dai documenti di programmazione economico-finanziaria dell'ente e dalla documentazione allegata alla richiamata deliberazione consiliare n. 131 del 04/10/2024, ha consentito di disporre dell'analisi comparativa delle ricadute per l'azienda pubblica, in termini di convenienza economica, di sostenibilità finanziaria e di benefici complessivi sul piano della gestione, riconducibili ai diversi assetti ipotizzabili sul piano organizzativo e gestionale (l'attuale gestione diretta dei servizi in parola; la gestione degli stessi attraverso il partenariato pubblico privato nella forma della società mista; l'eventuale esternalizzazione, per quanto, come precisato dall'analisi comparativa, ipotesi in realtà più teorica che pratica);
- è stato proposto un intervento migliorativo sui contenuti dello statuto dell'ipotizzata società consortile a r.I. per rafforzare il ruolo pubblico dell'ASP all'interno del partenariato e ancorare meglio le finalità agli scopi di quello che deve essere un pubblico servizio.

L'analisi che segue viene condotta seguendo l'articolazione del questionario contenuto nel documento "*Indicazioni istruttorie preliminari all'esame della Sezione regionale in merito ai provvedimenti contemplati dall'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016 (Tusp)*", approvato con deliberazione n. 32/2023 della Corte dei Conti Sez. Regionale di controllo Emilia-Romagna, per i punti dalla lettera A alla lettera G. Anche se il questionario – e la delibera consiliare di indirizzi per acquisizione di una partecipazione indiretta in società mista – non sarà inviato alla Corte dei Conti (secondo le motivazioni illustrate nel punto G seguente), si ritiene utile ed efficace seguire comunque la scansione di analisi da esso prevista in quanto utile a vagliare tutti gli aspetti di economicità, efficienza ed efficacia, nonché di correttezza amministrativa del percorso intrapreso e delle soluzioni proposte.

L'analisi è arricchita nei successivi punti da H a L per dar conto degli ulteriori profili relativi:

- alla correttezza del percorso di coprogettazione rispetto alle norme del Codice del Terzo Settore, del Codice degli Appalti, del Testo Unico sulle Società Partecipate;
- alla compatibilità rispetto al nuovo sistema regionale di accreditamento sociosanitario;
- alla conformità rispetto alle norme sul diritto del lavoro.

A – Rispetto dei requisiti di tipologia, vincolo di scopo e di attività

Parametro da verificare (tipologia, vincolo di scopo e di attività)	SI/NO	Note
A.1. La partecipata oggetto di investimento rientra nei vincoli tipologici delle società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa (art. 3, c. 1 TUSP)?	SI	Si tratta di società consortile a responsabilità limitata, costituita ai sensi degli articoli 2615 ter e 2462 e seguenti del Codice civile.

Parametro da verificare (tipologia, vincolo di scopo e di attività)	SI/NO	Note
<p>A.2. La partecipata oggetto di investimento ha per oggetto attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (art. 4 c. 1 TUSP) o ha per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo i criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato (art. 4 c. 3 TUSP)?</p>	SI	<p>Le attività della nuova partecipata vengono ricevute, in parte, da quelle finora condotte da ASP.</p> <p>ASP si configura quale Azienda Multisetto e Multiservizi e ha come finalità l'organizzazione ed erogazione di servizi sociali, sociosanitari e educativi, ed in particolare:</p> <p>a) l'assistenza agli anziani e ai soggetti con patologie assimilabili a quelle dell'età senile, e in special modo a coloro che versano in condizioni di disabilità e non autosufficienza fisica e/o psichica;</p> <p>b) l'assistenza a adulti e minori che versano in stato di bisogno sociale e sociosanitario, incluse persone con disabilità, per assicurare loro una migliore qualità di vita;</p> <p>c) i servizi sociali per l'area della maternità, dell'infanzia e dell'adolescenza, secondo le esigenze indicate dalla pianificazione locale definita dal Piano di zona.</p> <p>ASP in conformità delle esigenze indicate dalla pianificazione locale e nel rispetto degli indirizzi definiti dall'Assemblea dei Soci, può gestire e/o sviluppare interventi nei servizi educativi, anche in forma di gestione sperimentale.</p> <p>L'ambito territoriale entro il quale l'ASP esercita le proprie finalità di organizzazione e di erogazione di tali servizi coincide con l'ambito territoriale dei sei Comuni costituenti l'Unione della Romagna Faentina e quindi, in ultima istanza, con l'ambito territoriale di quest'ultima.</p> <p>Accanto alle finalità istituzionali originarie, estrinsecate attraverso l'organizzazione e l'erogazione dei servizi sociali, sociosanitari e educativi previsti dall'art. 4 dello statuto aziendale, si sono aggiunti nel tempo ulteriori servizi, coerenti con le finalità sociali e assistenziali proprie dell'Ente, quali servizi a sostegno della fragilità e della povertà, servizi a risposta di emergenze abitative, servizi a favore della popolazione straniera. Tutti questi servizi sono oggi erogati in modo consolidato e strutturale dall'ASP a seguito di conferimento alla stessa da parte dell'Unione della Romagna Faentina dell'erogazione di attività e prestazioni risultanti da apposito contratto di servizio, di</p>

Parametro da verificare (tipologia, vincolo di scopo e di attività)	SI/NO	Note
		<p>durata triennale, che comprende per il triennio 2024-2027, dodici schede tecniche, corrispondenti ad altrettanti settori di intervento che non riguardano servizi sociosanitari rivolti alla popolazione anziana non autosufficiente.</p> <p>La società di nuova costituzione ha invece per oggetto esclusivo la gestione dei servizi sociosanitari, sanitari, assistenziali e riabilitativi rivolti a persone non autosufficienti di età superiore a 65 anni, erogati presso strutture residenziali accreditate ubicate sul territorio dell'Unione Romagna-Faentina ed eventualmente in misura complementare e/o sussidiaria di analoghi servizi non accreditati e quant'altro possa risultare utile al potenziamento delle associate stesse.</p>
<p>A.3. La partecipata oggetto di investimento ha per oggetto lo svolgimento delle attività sottoindicate?</p> <p>a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;</p> <p>b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;</p> <p>c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;</p> <p>d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;</p> <p>e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016;</p> <p>f) valorizzazione del patrimonio immobiliare. (art. 4 c. 2 e 3</p>	SI	

Parametro da verificare (tipologia, vincolo di scopo e di attività)	SI/NO	Note
TUSP).		
In caso di risposta positiva al quesito precedente indicare in quale delle tipologie elencate rientra l'attività svolta	a)	Produzione di un servizio di interesse generale
A.4. a) In caso di società in house, la società ha ad oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a), b), d) ed e) di cui sopra (art. 4 c.4 TUSP)? b) Salvo quanto previsto dall'art. 16 TUSP, la società opera in via prevalente con gli enti costituenti o partecipanti o affidanti (art. 4 c. 4 TUSP)?		Non è il caso di società in house
A.5. Fatte salve le diverse previsioni di legge regionali adottate nell'esercizio della potestà legislativa in materia di organizzazione amministrativa, la partecipata oggetto di investimento qualora ricadente nella fattispecie di cui all'art. 4 comma 2, lettera d) del TUSP e controllata da enti locali, ha rispettato il divieto di costituire nuove società o acquisire nuove partecipazioni in società? Tale condizione non si applica alle società che hanno come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali, salvo il rispetto degli obblighi previsti in materia di trasparenza dei dati finanziari e di consolidamento del bilancio degli enti partecipanti. (art. 4 c. 5)		La società non ricade nella fattispecie di cui all'art. 4 comma 2, lettera d) del TUSP
A.6. La partecipata oggetto di investimento è riconducibile alle disposizioni di cui all'art. 34 del regolamento (CE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e dell'articolo 61 del regolamento (CE) n. 508 del 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio 15 maggio 2014. (art. 4 c. 6 TUSP)?	NO	
A.7. La partecipata oggetto di investimento ha per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici, la realizzazione e la gestione di impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva eserciti in aree montane, nonché la produzione di energia da fonti rinnovabili. (art. 4 c. 7 TUSP)?	NO	
A.8. La partecipata oggetto di investimento è riconducibile alle disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio	NO	

Parametro da verificare (tipologia, vincolo di scopo e di attività)	SI/NO	Note
1999, n. 297, o possiede caratteristiche di spin off o di start up universitari previste dall'articolo 6, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, o ha caratteristiche analoghe agli enti di ricerca; per le università, è possibile l'adesione ad aziende agricole con funzioni didattiche (art. 4 c. 8 TUSP)?		
A.9. La partecipata oggetto di investimento ricade all'interno della fattispecie di cui all'art. 4, c. 9 del TUSP? In caso positivo, indicare gli estremi del provvedimento con cui è stata deliberata l'esclusione totale o parziale dell'applicazione dell'art. 4 del TUSP nella colonna note.	NO	
A.10. La partecipata oggetto di investimento produce servizi economici di interesse generale a rete, di cui all'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento, in deroga alle previsioni di cui al comma 2, lettera a), purché l'affidamento dei servizi, in corso e nuovi, sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica (art. 4 c. 9-bis TUSP)? In caso positivo, indicare nel campo note un breve riferimento alle procedure di evidenza pubblica svolte o avviate.	NO	
A.11. La partecipata oggetto di investimento è una società bancaria di finanza etica e sostenibile, come definite dall'articolo 111-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385? La quota di partecipazione supera l'1 per cento del capitale sociale e non vi siano ulteriori oneri finanziari rispetto a quelli derivanti dalla partecipazione medesima (art. 4 c. 9-ter TUSP)?	NO	

B - La convenienza economica e la sostenibilità finanziaria, per la società costituenda e per la ASP post costituzione

L'analisi della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria conseguente alla scelta del partenariato pubblico privato nella forma della società mista ha avuto uno spazio centrale nello sviluppo della fase di coprogettazione.

La stessa decisione originaria dell'ASP di sperimentare uno strumento innovativo quale il procedimento di coprogettazione disciplinato dal Codice del Terzo Settore muoveva dalla consapevolezza e dalla considerazione di consolidate criticità gestionali, delle cause delle stesse e dei relativi effetti sul piano della sostenibilità, e dal perseguimento di obiettivi di sostanziale risanamento.

Attualmente *ASP* continua a trovarsi nelle stesse criticità gestionali, senza essere in grado di rimuoverne le cause e senza poter mettere in campo proprie azioni correttive realmente efficaci, con una sostenibilità già molto precaria destinata inevitabilmente a peggiorare in misura sensibile, sia per cause tecniche esterne (il venir meno dall'anno corrente della facoltà, normativamente riconosciuta per gli anni 2020–2023, di sospensione della quota annuale di ammortamenti, concessa a fronte di emergenze sia internazionali che locali che si sono succedute nel periodo) sia per cause strutturali/gestionali interne, legate da un lato al ruolo marginale del gestore pubblico *ASP* all'interno del sistema regionale di accreditamento sociosanitario, che la recente DGR n. 1368/2024 non consente di superare o quanto meno di ridimensionare nella nuova fase di accreditamento delle strutture /dei servizi dal 2025 a seguire, dall'altro ad un assetto gestionale poco coerente e molto squilibrato, completamente sbilanciato sulla gestione di servizi residenziali non accreditati a libero mercato, rispetto alla quale il gestore pubblico si è venuto e si continua a trovare in obiettiva difficoltà per molteplici ragioni.

L'incidenza delle cause strutturali/gestionali interne è destinata probabilmente a diventare sempre più allarmante in prospettiva se si considera la prevedibile evoluzione, nel medio periodo, della popolazione anziana non autosufficiente, alla quale sono destinati i servizi in parola, e dei bisogni assistenziali della stessa.

I 3.800.000 anziani non autosufficienti di oggi in Italia diventeranno 4.400.000 nel 2030 e 5.400.000 nel 2050.

A questo significativo aumento sul piano quantitativo si accompagna, sul piano qualitativo, un incremento proporzionale del bisogno assistenziale sociosanitario ed una conseguente domanda di servizi ad intensità assistenziale sempre maggiore e sempre più orientata sulla componente sanitaria (infermieristica e riabilitativa), con costi dei servizi inevitabilmente sempre più elevati.

Questa evoluzione qualitativa del bisogno, già oggi in atto, e le ricadute della stessa sulla gestione dei servizi, è risultata evidente anche alla Regione Emilia Romagna la quale, contestualmente all'approvazione del nuovo sistema di accreditamento sociosanitario (DGR n. 1368/2024), ha adottato la DGR n. 1637/2024, con la quale, in attesa di procedere alla ridefinizione del sistema tariffario dei servizi sociosanitari accreditati, è comunque intervenuta con un adeguamento dei costi di riferimento e della remunerazione di tali servizi, con decorrenza 01/01/2024.

La richiamata DGR si riferisce direttamente ai soli servizi sociosanitari accreditati di competenza regionale, ma i servizi di CRA non accreditata oggi, anche se non coincidono, differiscono ben poco dai corrispondenti servizi accreditati (in termini di tipologia di utenza, relativa intensità assistenziale, conseguenti costi di gestione), come peraltro confermato dalle rette applicate, su base provinciale, dai gestori privati, che devono tendere necessariamente alla copertura dei costi.

La DGR 1637/2024, con riferimento al livello di non autosufficienza dell'utenza, ha quantificato, in caso di gestione pubblica, i seguenti costi di riferimento:

- livello A e B € 106,50/die
- livello C € 96,70/ die
- livello D € 90,90/die

Sui 124 posti di CRA attualmente in gestione *ASP*, oggi pressoché interamente occupati, si registra un'utenza equamente ripartita tra il livello A/B ed il livello C (con 1, forse 2, utenti riconducibili ad un livello D, di fatto irrilevanti).

Il costo di riferimento medio, in relazione alla tipologia d'utenza, risulta quindi pari a € 101,60/die.

Attualmente, la retta media di *ASP* per i propri servizi sociosanitari non accreditati è pari a € 76,00/die, con uno squilibrio di € 25,60 rispetto al costo di riferimento quantificato dalla Regione.

E sulla sostenibilità attuale e futura di *ASP* un differenziale di € 25,60 a posto letto/die ha un peso enorme: considerando un'occupazione media di 120 dei 124 posti residenziali gestiti, ai fini della copertura del costo di riferimento, lo sbilanciamento per difetto è superiore a € 1.100.000 su base annua.

Pertanto, per il ruolo fortemente marginale all'interno del sistema dei servizi sociosanitari accreditati, e per lo sbilanciamento della gestione sui servizi sociosanitari non accreditati a libero mercato (con un sostanziale capovolgimento dei ruoli tra gestore pubblico e gestore privato), *ASP*, da sola, è condannata ad un futuro in continuità con il consolidato andamento negativo della gestione dei propri servizi residenziali sociosanitari, con probabile incremento dell'attuale precarietà della sostenibilità per le cause esterne ed interne che si sono descritte.

Tra l'altro, il consolidato risultato negativo della gestione, per quanto determinato da fattori connessi alla gestione dei servizi residenziali/semiresidenziali sociosanitari, ricade inevitabilmente sulla sostenibilità complessiva dell'Azienda multi settore e multiservizi, avente anche quale finalità l'organizzazione e l'erogazione dei servizi sociali, sociosanitari ed educativi ed in particolare,

- a) l'assistenza agli anziani e ai soggetti con patologie assimilabili a quelle dell'età senile, ed in special modo a coloro che versano in condizioni di disabilità e non autosufficienza fisica e/o psichica;
- b) l'assistenza ad adulti e minori che versano in stato di bisogno sociale e sociosanitario, incluse le persone con disabilità, per assicurare loro una migliore qualità di vita;
- c) i servizi sociali per l'area della maternità, dell'infanzia e della adolescenza, secondo le esigenze indicate dalla pianificazione locale definita dal Piano di zona, ai quali si sono aggiunti, nel tempo,
- d) servizi a sostegno della fragilità e della povertà;
- e) servizi a risposta di emergenze abitative;
- f) servizi a favore della popolazione straniera.

In attuazione della L.R. n. 12/2013, l'Unione della Romagna Faentina ha individuato nell'*ASP* l'unica forma pubblica di gestione dei servizi sociali, sociosanitari ed educativi in ambito distrettuale, con apposito contratto di servizio di durata triennale, che comprende, per il triennio 2024 - 2027, dodici schede tecniche, corrispondenti ad altrettanti settori di intervento, che non riguardano servizi sociosanitari rivolti alla popolazione anziana non autosufficiente.

È evidente come tutta la sfera di azione dell'*ASP*, ulteriore rispetto ai servizi sociosanitari residenziali e semiresidenziali in parola, risulti penalizzata, e, in ogni caso, condizionata, da una sostenibilità complessiva estremamente precaria che non consente interventi migliorativi/di implementazione dei servizi, né l'attivazione di nuovi servizi, né la sperimentazione di strumenti di innovazione tecnologica, che presuppongono comunque investimenti più o meno significativi.

Il partenariato pubblico privato nella forma della società mista proposto dall'ente del Terzo Settore partecipante al procedimento ad evidenza pubblica e definito nella fase di coprogettazione, consente all'Azienda pubblica - e ai Comuni soci - di mantenere una presenza ed un ruolo significativo nella gestione dei servizi residenziali e semiresidenziali sociosanitari territoriali rivolti alla

popolazione anziana non autosufficiente, consentendole quindi di continuare a svolgere quelle attività che, da sola, non sarebbe probabilmente più in grado di sostenere per le illustrate motivazioni con conseguente inevitabile dismissione.

Attraverso il diverso modello gestionale del partenariato, in luogo dell'attuale gestione diretta, l'Azienda pubblica mantiene un ruolo ed una presenza centrale nel settore di intervento in parola, che si estende alla totalità dei servizi sociosanitari territoriali in esame, ben al di là del proprio assetto gestionale attuale ed ipotizzabile in prospettiva.

La conservazione di un ruolo e di una presenza importante da parte del gestore pubblico nell'ambito di servizi sociosanitari di interesse generale, oltre che pienamente coerente con il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, risulta altamente strategica in un momento storico caratterizzato dal fenomeno dell'invecchiamento della popolazione e dell'aumento proporzionale del numero di anziani non autosufficienti, che vedrà tutti gli attori pubblici e privati coinvolti impegnati a mettere in campo risposte assistenziali adeguate e diversificate.

L'analisi della sostenibilità economica e finanziaria, è esplicitata dal business plan, che prevede un risultato netto positivo e un equilibrio finanziario a partire dal primo anno di attività della società e a cui si fa rinvio.

L'analisi da parte dell'Azienda pubblica della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria conseguente alla scelta del partenariato pubblico privato nella forma della società mista è stata in realtà duplice, sviluppandosi su due binari paralleli profondamente connessi.

Da un lato, all'interno della fase di coprogettazione, si è analizzata la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria dell'ipotizzato nuovo modello gestionale unitario in forma societaria, con le modalità e con i risultati in precedenza illustrati, riferiti propriamente alla gestione dei servizi conferiti al medesimo.

Dall'altro, nell'ambito di un'autonoma istruttoria interna, svolta al di fuori della coprogettazione, ma con risultati estremamente rilevanti anche in funzione dell'esito di quest'ultima, si è invece analizzata la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria per l'ASP della Romagna Faentina nella dimensione organizzativa, operativa e gestionale risultante a seguito del positivo completamento della fase di coprogettazione, con conseguente costituzione del partenariato pubblico privato nella forma mista e con piena attuazione del modello organizzativo e gestionale proposto nel procedimento di coprogettazione.

L' Azienda pubblica ha avviato il procedimento di coprogettazione perseguendo obiettivi di razionalizzazione e di efficientamento sul piano organizzativo e gestionale, nonché obiettivi di risanamento sul piano della sostenibilità economica.

L'evoluzione del procedimento di coprogettazione, determinata dai contenuti della proposta progettuale presentata dall'ente del Terzo Settore partecipante, non comporta uno svuotamento di contenuti per l'ASP, la quale, attraverso il partenariato pubblico privato, conserva una presenza ed un ruolo rispetto alla gestione dei servizi residenziali/semiresidenziali sociosanitari territoriali in parola, semplicemente con una modalità (in partecipazione) diversa rispetto alla consolidata gestione diretta, ma si tratterebbe di un ruolo molto più centrale e molto più ampio rispetto a quello attuale del gestore pubblico, che si estende alla totalità delle strutture e dei servizi sociosanitari distrettuali per anziani non autosufficienti.

Accanto poi alla presenza ed al ruolo recuperati ed ampliati attraverso il partenariato con riferimento ai servizi in parola, *ASP* conserva e continua ad erogare tutti i servizi ad oggi gestiti, ulteriori rispetto ai soli servizi sociosanitari rivolti agli anziani non autosufficienti.

Per l'analisi economica della sostenibilità dell'*ASP* della Romagna Faentina, nell'assetto organizzativo e gestionale conseguente alla costituzione da parte della stessa della nuova società mista pubblico privata risultante dal procedimento di coprogettazione, l'azienda ha elaborato un documento previsionale, nella forma di bilancio preventivo annuale coerente con i nuovi assetti, a sua volta sottoposto a verifica ed asseverazione da parte dello stesso professionista incaricato.

Il Dott. Piero Landi ha prodotto in proposito specifica relazione di asseverazione, in data 13/06/2024 della quale si riportano di seguito i passaggi fondamentali.

Riorganizzazione dell'*ASP*

La costituzione della newco ha non solo il doveroso obiettivo di consentire la più ampia adesione e partecipazione dell'utenza in un contesto di efficientamento economico garantito dalle economie di scala derivanti dalla gestione unitaria che nasce dall'integrazione sinergica tra la gestione pubblica e quella privata, ma anche quello, altrettanto importante e necessario per *ASP*, di ottenere delle economie di scala e degli efficientamenti sul bilancio dell'*ASP*, nell'ipotesi di risultati di bilancio comunque positivi per la newco.

Azioni programmate

La newco, in qualità di soggetto titolare delle attività e delle correlate autorizzazioni amministrative, diventa titolare della gestione complessiva ed unitaria di tutte le strutture e dei servizi socioassistenziali ad oggi in capo ad *ASP* (oltre a quello oggi in capo al Consorzio Blu nel territorio di competenza dell'*ASP*), ed ha l'obiettivo di partecipare alla procedura che la Regione Emilia-Romagna avvierà per il nuovo accreditamento 2025/2029 dei servizi sociosanitari del territorio.

I principali "spostamenti" da *ASP* (e da Consorzio Blu) sono:

- trasferimento della titolarità delle autorizzazioni al funzionamento e accreditamento regionale ai sensi della DGR. 514/2009;
- riscossione diretta da parte della newco:
 - delle rette dovute dagli utenti, o assunte a proprio carico dai Comuni dell'Unione Romagna faentina, per gli assistiti in condizioni economiche svantaggiate;
 - delle tariffe a carico del Fondo Regionale Non Autosufficienza (FRNA);
 - del rimborso da parte dell'AUSL delle prestazioni sanitarie erogate;
- distacco alla newco dei dipendenti impegnati nelle attività socioassistenziali (nr. 45 all'1/1/2024) oggi in organico all'*ASP*, con integrale rimborso dei costi da parte della newco;
- distacco o assegnazione funzionale alla newco di:

- 2/3 del costo del direttore generale;
 - 50% del costo di un dipendente area amministrativa finanziaria;
 - 100% del costo di 2 dipendenti area tecnica;
- cessazione da parte dell'ASP dei contratti di fornitura di beni e servizi connessi all'erogazione delle prestazioni socioassistenziali;
- passaggio alla newco delle sei (6) strutture di proprietà di ASP utilizzate per l'erogazione dei servizi socioassistenziali con versamento da parte della newco ad ASP di canoni di locazione ed accollo di tutti i costi di gestione relativi e della manutenzione ordinaria da parte di newco.

Nuovo organico post costituzione newco

L'organico ASP previsto per il primo esercizio post costituzione della newco non cambia formalmente rispetto all'esercizio precedente ma, come precedentemente detto, vengono distaccati alla newco tutti i dipendenti dell'area socioassistenziale oltre ad altri dipendenti dell'area amministrativa finanziaria e dell'area tecnica, con integrale o parziale rimborso dei costi a seconda degli accordi intercorsi con la newco.

Inoltre, mentre negli esercizi dal 2020 al 2023 l'ASP si è avvalsa della facoltà, normativamente prevista, di sospendere la quota annuale di ammortamento mantenendo il valore di iscrizione, come risultante dal bilancio relativo all'esercizio 2019, nel bilancio preventivo oggetto di verifica e di asseverazione il valore totale degli ammortamenti è stato riportato di pari importo rispetto a quello del bilancio 2019.

Si riportano infine le conclusioni della relazione del professionista incaricato: il primo esercizio previsto per ASP, post costituzione della newco, risulta essere "sostanzialmente corretto, coerente e congruo rispetto al processo riorganizzativo dell'ASP RF così come ipotizzato dall'Ente: i documenti acquisiti e da me analiticamente verificati, ed i colloqui intercorsi con il presidente, il direttore e i vari dipendenti dell'ASP RF, mi consentono di attestare che, per quanto a mia conoscenza, le modalità di predisposizione del bilancio preventivo dell'ASP RF sono corrette, improntate a principi di prudenza, veridicità e coerenza.

Compito del sottoscritto non è quello di esprimere valutazioni di tipo sociopolitico rispetto alle azioni di riorganizzazione dell'ASP RF ma solamente quello di un'analisi di sostenibilità economica del nuovo assetto organizzativo: in questo senso l'attività di auditing conferma che le previsioni di bilancio sono attendibili."

Soprattutto in considerazione delle riportate conclusioni del professionista incaricato, il risultato di esercizio previsto risulta quanto mai significativo, passando dal risultato negativo da preconsuntivo 2023, pari ad una perdita di euro 116.383,00 (confermata anche in sede di consuntivo), al risultato positivo caratterizzato da un utile pari a euro 997.809,38.

La comparazione dei dati relativi ai due esercizi, puntualmente analizzati nel dettaglio nella relazione di asseverazione allegata, dà immediata evidenza e giustificazione degli effetti, e delle conseguenti ricadute economiche positive per l'ASP, derivanti dalla modifica della forma di gestione dei servizi residenziali/semiresidenziali sociosanitari accreditati/autorizzati.

Se infatti vengono meno euro 5.569.567,55, riferiti a ricavi da attività per servizi alla persona relativi a rette, oneri a rilievo sanitario e rimborsi sanitari, introitati, nel nuovo modello organizzativo e gestionale, dalla nuova società mista pubblico privata, oltre ai rimborsi contabilizzati una tantum a ristoro nell'esercizio 2023, dei danni causati dagli eccezionali eventi atmosferici del maggio dello stesso anno, con complessiva riduzione del valore della produzione per euro 7.291.482,16, simmetricamente, per le stesse motivazioni, anche i costi della produzione si contraggono per complessivi euro 8.191.054,79.

Le riduzioni più significative riguardano il costo del personale dipendente, in gran parte assegnato funzionalmente alla società mista per la gestione dei servizi conferiti alla stessa, e da questa rimborsato integralmente ad *ASP*, il costo dei servizi per la gestione di attività sociosanitarie, completamente azzerato per il conferimento dell'erogazione di tali attività ad altro soggetto; il costo del lavoro interinale, ridotto del 75%; il costo dei servizi esternalizzati, delle manutenzioni e riparazioni ordinarie e delle utenze, tutti a loro volta compresi dal 78% al 98% in conseguenza della nuova forma di gestione.

Il saldo attivo per la nuova *ASP* beneficia infine della minore incidenza complessiva delle imposte, pari al 60% dell'importo corrispondente relativo al 2023.

Anche la relazione di asseverazione e validazione del professionista incaricato relativa alla convenienza e alla sostenibilità per l'*ASP* derivante dalla costituzione del partenariato è stata sottoposta, senza osservazioni, al Revisore Unico dell'Ente.

D'altra parte, ormai da anni, l'attività interna di monitoraggio e controllo sull'andamento della gestione ha evidenziato come siano proprio i centri di attività riferiti ai servizi sociosanitari in parola la principale causa di erosione irreversibile della sostenibilità dell'Azienda.

I servizi sociosanitari non accreditati/libero mercato soffrono di un divario sempre più marcato tra standard qualitativi che il gestore pubblico deve garantire ad un livello elevato e rette sociali non coerenti e non compatibili con un obiettivo di (quanto meno) copertura dei costi di gestione. Di tale squilibrio, delle ragioni e delle ricadute economiche attuali ed in prospettive, si è detto diffusamente nelle parti che precedono.

I servizi sociosanitari accreditati da una parte garantiscono maggiore redditività, ma dall'altra vedono *ASP* della Romagna Faentina relegata a rivestire un ruolo obiettivamente marginale. Il gestore pubblico si trova a scontare una pesante disparità di trattamento rispetto al gestore privato sotto diversi profili.

Il gestore pubblico è penalizzato in partenza sul costo del personale, in considerazione del diverso e più oneroso CCNL applicato.

A carico del gestore pubblico grava un'aliquota IRAP superiore del 5% rispetto a quella prevista per il gestore privato.

Il gestore pubblico non beneficia del regime INPS che viceversa al gestore privato alleggerisce l'incidenza delle assenze del personale per malattia e maternità.

Il gestore pubblico (a differenza del gestore privato) per la propria attività istituzionale non beneficia di IVA a credito.

Ad ogni modo, ed a conclusione della valutazione relativa alla convenienza economica e alla sostenibilità finanziaria, che, come detto, l'analisi dell'operazione ha imposto di sviluppare in una duplice prospettiva, sia interna riferita all'*ASP*, sia esterna, riferita alla newco, l'Azienda, fatto salvo unicamente il servizio sociosanitario residenziale/semiresidenziale rivolto alla popolazione anziana non autosufficiente, l'erogazione del quale verrebbe affidata alla costituenda società, conserverebbe tutti i contenuti, vale

a dire tutti gli ulteriori servizi, oggetto della finalità per la quale la stessa è stata costituita, per di più alimentati da risorse economiche significative da poter destinare al miglioramento e alla riqualificazione dei servizi e del patrimonio che continuerebbe a gestire, all'innovazione e ad interventi sociali a sostegno di nuovi e/o crescenti bisogni da costruire e da condividere nell'ambito della programmazione territoriale sociosanitaria.

Parametro da verificare (convenienza economica e sostenibilità finanziaria)	SI/NO	Note
B.1. Per la partecipata oggetto di investimento è stato predisposto un Piano che contiene una parte descrittiva con le ipotesi e lo scenario/gli scenari previsti?	SI	
B.2. Per la partecipata oggetto di investimento è stato predisposto un Piano che contiene la parte quantitativa coerente con le variabili indicate nella parte descrittiva?	SI	Il Piano è stato predisposto nella fase di coprogettazione, da ASP congiuntamente ai soggetti proponenti.
B.3. Orizzonte temporale del piano a) Il Piano di quante annualità si compone? b) Se l'arco temporale è superiore a 5 anni, tale arco temporale risulta giustificato (se sì, indicare nel campo note la motivazione sintetica)		Il Piano è sviluppato su un arco temporale superiore a cinque anni e pari a venti anni, corrispondenti alla durata della società mista, in modo da offrire elementi di più ampia previsione/proiezione, a beneficio della valutazione del socio pubblico ASP della Romagna Faentina, e dei Comuni soci.
B.4. Approvazione a) Il Piano è stato formalmente approvato? b) Da quale organo? (indicare il dato nel campo note) c) A quando risale l'approvazione del Piano? (indicare il dato nel campo note)	SI	Il Piano è stato formalmente approvato: - con delibera dell'Assemblea dei Soci di ASP n. 7 del 22/8/2024; - con delibera del Consiglio di Amministrazione di ASP n. 131 del 04/10/2024.
B.5. Credibilità e strategia del piano a) Il piano appare credibile? b) Il piano è fondato su intenzioni strategiche chiare e razionali, condivisibili da parte di un lettore informato, coerenti con la situazione di fatto dell'impresa e del contesto in cui opera? c) Le strategie di intervento e le iniziative individuate appaiono chiare?	a) SI b) SI c) SI	Per il supporto nell'istruttoria relativa agli aspetti economico-finanziari del procedimento, ASP ha ritenuto di asseverare il business plan ed i documenti al medesimo connessi, affidando al Dott. Piero Landi, iscritto all'Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili di Bologna e Revisore legale, l'incarico di verifica ed attestazione della correttezza, coerenza e congruità del business plan e documenti connessi relativi al nuovo modello organizzativo e gestionale proposto, con riferimento al quale il professionista incaricato ha prodotto relazione di asseverazione in data 13/06/2024. Rispetto ai corrispondenti documenti prodotti al professionista esterno incaricato per l'analisi, nella presente delibera si fa riferimento ai documenti nella versione aggiornata ad agosto 2024, in modo da tener conto di fatti

Parametro da verificare (convenienza economica e sostenibilità finanziaria)	SI/NO	Note
		<p>nuovi sopravvenuti successivamente alla validazione, incidenti sul piano dei ricavi e dei costi (in particolare, rinnovo dei CCNL di categoria, da un lato, e adeguamento della remunerazione dei servizi sociosanitari accreditati introdotto con DGR n. 1637 del 08/07/2024, dall'altro), senza peraltro alterare l'equilibrio economico finanziario.</p> <p>Il piano appare credibile, fondato su intenzioni strategiche chiare e razionali, condivisibili da parte di un lettore informato, coerenti con la situazione di fatto dell'impresa e del contesto in cui opera.</p> <p>Occorre rilevare come non siano stati forniti, al consulente incaricato, tutti gli elementi necessari per riscontrare la congruità degli input utilizzati per lo sviluppo del Piano. Tuttavia, il consulente ha effettuato una macro-verifica di coerenza per tutte le voci di costo e di ricavo, confrontandole con le medesime voci presenti nel preconsuntivo 2023 di ASP, riscontrando la sostanziale conformità.</p> <p>Complessivamente l'ipotizzata società costituenda risulterebbe gestore di oltre 550 PI residenziali sul territorio della Romagna Faentina e di circa 100 posti semiresidenziali rivolti alla popolazione anziana non autosufficiente.</p> <p>I vantaggi connessi a tale operazione sarebbero riconducibili in primis all'efficientamento sia economico che organizzativo delle gestioni, in ragione delle importanti economie di scala che si potrebbero attivare, liberando risorse finalizzate all'innovazione dei servizi anche in termini tecnologici.</p> <p>La proposta presentata offrirebbe inoltre la possibilità di armonizzare ed eventualmente differenziare l'offerta complessiva dei servizi residenziali e semiresidenziali sul territorio rendendo la stessa più flessibile e aderente ai bisogni dei cittadini.</p>
<p>B.6. Il piano tiene conto, anche attraverso prove di resistenza (stress test), dei fattori di rischio e di incertezza ai quali è maggiormente esposta la partecipata oggetto di investimento?</p>	<p>NO</p>	<p>Il Piano non prevede prove di resistenza in quanto non sono oggettivamente presenti fattori di rischio "ordinari" che possano influenzare la redditività della società. L'elemento che potrebbe modificare l'entità dei ricavi è dato dal tasso di occupazione delle strutture che in assenza di eventi non</p>

Parametro da verificare (convenienza economica e sostenibilità finanziaria)	SI/NO	Note
		prevedibili non può che attestarsi sulle percentuali previste nel Piano.
B.7. La partecipata oggetto dell'investimento dispone delle capacità e delle competenze manageriali per realizzare le iniziative?	SI	Le capacità e competenze manageriali sono assicurate dal distacco o assegnazione funzionale (ancorché parziale) alla newco del direttore generale attuale di ASP.
B.8. La partecipata oggetto di investimento dispone delle risorse chiave (umane e tecniche) per la conduzione dell'attività?	SI	<p>Disponibilità umane</p> <p>La dotazione organica della costituenda società partecipata risulta formalmente priva di dipendenti, per quanto dotata sul piano funzionale di tutte le risorse umane necessarie per la gestione e l'erogazione delle attività e dei servizi alla stessa affidati, acquisite nelle forme e con le modalità ammesse dalla vigente normativa in materia.</p> <p>Per quanto riguarda il partner pubblico <i>ASP</i> della Romagna Faentina, al conferimento alla nuova società mista dei servizi in precedenza gestiti dall'Azienda, si accompagna l'assegnazione funzionale temporanea al nuovo soggetto gestore del personale dipendente di <i>ASP</i> dalla stessa impiegata per la gestione di tali servizi.</p> <p>L'assegnazione funzionale temporanea avviene ai sensi dell'art. 23 bis, comma 7, del D. Lgs n. 165/2001, e sarà regolata da un protocollo di intesa tra <i>ASP</i> ed il nuovo soggetto gestore che dovrà essere oggetto di confronto sindacale preventivamente alla sottoscrizione.</p> <p>Ai sensi della normativa richiamata ed in forza del protocollo attuativo, l'assegnazione funzionale temporanea si inquadra all'interno di una complessiva coprogettazione della gestione dei servizi sociosanitari in parola e si configura come strumentale al trasferimento di attività, in coerenza con quanto previsto all'art. 31 del D. Lgs n. 165/2001 e dall'art. 2112 cod. civ.</p> <p>L'utilizzo temporaneo da parte della società dei dipendenti <i>ASP</i> assegnati funzionalmente non dà luogo a risoluzione del rapporto di lavoro con l'Azienda pubblica, della quale gli stessi restano giuridicamente dipendenti, senza che si instauri pertanto alcun nuovo rapporto di lavoro diretto con l'Ente gestore utilizzatore, nei confronti del quale si instaura un rapporto di subordinazione funzionale relativo alle</p>

Parametro da verificare (convenienza economica e sostenibilità finanziaria)	SI/NO	Note
		<p>modalità di impiego nell'ambito del nuovo assetto organizzativo.</p> <p>In sostanza quindi i dipendenti di ASP restano giuridicamente dipendenti dell'Ente pubblico assegnante, con piena applicazione agli stessi del CCNL Funzioni Locali con tutti i relativi istituti, ed obbligo per il nuovo soggetto gestore assegnatario di riconoscere al datore di lavoro il rimborso del costo dei lavoratori assegnati, nei termini e con le modalità previste e regolamentate dal relativo protocollo.</p> <p>Il meccanismo di assegnazione funzionale temporanea sopra illustrato è stato adeguatamente considerato sia all'interno del business plan della newco, sia nell'ambito della previsione dell'andamento della gestione relativa ad ASP a seguito dell'attuazione del partenariato, ed è stato puntualmente richiamato e valutato anche nell'ambito delle relazioni di asseverazione e validazione presentate dal professionista incaricato.</p> <p>Per quanto riguarda il partner privato, è la stessa disciplina regionale in materia di accreditamento che prevedeva e continua a prevedere negli stessi termini, anche a seguito dell'adozione del nuovo sistema introdotto con la richiamata DGR n. 1638/2024, in presenza di forme di aggregazione previste dalla legge capaci di assumere responsabilità gestionale unitaria e di costituire un unico referente per i soggetti pubblici contraenti, che alla disponibilità delle risorse umane e alla dipendenza giuridico /funzionale degli operatori richiesta al soggetto gestore unico possano adempiere gli associati, degli adempimenti dei quali in proposito sarà responsabile il soggetto aggregato, che pertanto non deve disporre necessariamente di personale proprio.</p> <p>Il rapporto interno tra soggetto aggregato ed associato al medesimo è regolato da specifico contratto di servizio.</p> <p>Pertanto, l'apparente assenza di dipendenti in capo alla newco non risulta indicatrice di anomalia in considerazione delle norme sia generali che di settore che consentono alla stessa di disporre funzionalmente delle risorse umane</p>

Parametro da verificare (convenienza economica e sostenibilità finanziaria)	SI/NO	Note
		<p>necessarie senza dover disporre necessariamente di personale proprio.</p> <p>Disponibilità tecniche Nello sviluppo del rendiconto finanziario prospettico non è compreso, in alcun esercizio, l'esborso relativo ad investimenti in immobilizzazioni materiali "altre" rispetto ai beni immobili, e cioè acquisti di personal computer, macchine d'ufficio, piccola attrezzatura, ecc. che sarebbero a carico della costituenda società e non previste. In questo caso però si può ritenere che, poiché il Piano non è riferito ad una start-up, ma ad un progetto di aggregazione di strutture già da tempo operanti sul territorio e quindi in qualche modo già "adeguate" da un punto di vista strutturale, l'assenza di una previsione di investimenti di questa tipologia non costituisca un problema rilevante, anche in considerazione della loro presumibile scarsa significatività.</p>
<p>B.9. La partecipata oggetto di investimento ha predisposto un monitoraggio continuativo dell'andamento aziendale che considera il confronto con i dati di andamento del precedente esercizio (ove esistenti), in termini di ricavi, costi, posizione finanziaria netta (PFN), Ebitda?</p>		<p>Essendo di nuova costituzione, non si dispongono dei dati di andamento del precedente esercizio della società mista. È previsto però un sistema di rilevamento periodico delle performance che sarà espressamente disciplinato dal Contratto di servizio da stipularsi fra la partecipata oggetto di investimento e il soggetto proponente privato.</p>
<p>B.10. La partecipata oggetto di investimento è in grado di stimare l'andamento gestionale anche ricorrendo ad indicatori chiave gestionali (KPI) che consentano valutazioni rapide nel continuo? Ad es. incidenza del costo del lavoro, incidenza del costo delle materie prime, andamento dei ricavi. In caso affermativo, indicare nel campo NOTE gli indicatori chiave gestionali utilizzati.</p>	SI	<p>Gli indicatori inclusi nel business plan, coerenti con le indicazioni contenute nella deliberazione n. 32/2023 della Corte dei conti Sez. Regionale di controllo Emilia-Romagna sono i seguenti:</p>

Parametro da verificare (convenienza economica e sostenibilità finanziaria)	SI/NO	Note																																																																																																										
<table border="1"> <thead> <tr> <th>INDICI</th> <th colspan="3">PARAMETRI DI RIFERIMENTO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ECONOMICI</td> <td>Insufficiente / Scarso</td> <td>Sufficiente</td> <td>Buono / Ottimo</td> </tr> <tr> <td>Ebitda / Fatturato</td> <td><5</td> <td>5-8</td> <td>>8</td> </tr> <tr> <td>Ebitda / Oneri finanziari</td> <td><2,5</td> <td>2,5 - 6</td> <td>> 6</td> </tr> <tr> <td>PATRIMONIALI / FINANZIARI</td> <td>Insufficiente / Scarso</td> <td>Sufficiente</td> <td>Buono / Ottimo</td> </tr> <tr> <td>Patrimonio Netto (PN) / Totale attivo</td> <td><7</td> <td>7-15</td> <td>>15</td> </tr> <tr> <td>Patrimonio Netto (PN) tangibile** / Totale attivo tangibile ***</td> <td><7</td> <td>7-15</td> <td>>15</td> </tr> <tr> <td>Posizione finanziaria netta (PFN) / Fatturato</td> <td>>45</td> <td>45-35</td> <td><35</td> </tr> <tr> <td>Posizione Finanziaria Netta (PFN) / Ebitda</td> <td>>5</td> <td>5-3</td> <td><3</td> </tr> </tbody> </table> <p><i>* Nel piano non sono presenti oneri finanziari</i> <i>** Si intende il Patrimonio Netto al netto delle Immobilizzazioni immateriali.</i> <i>*** Si intende il totale attivo al netto delle Immobilizzazioni immateriali.</i></p>	INDICI	PARAMETRI DI RIFERIMENTO			ECONOMICI	Insufficiente / Scarso	Sufficiente	Buono / Ottimo	Ebitda / Fatturato	<5	5-8	>8	Ebitda / Oneri finanziari	<2,5	2,5 - 6	> 6	PATRIMONIALI / FINANZIARI	Insufficiente / Scarso	Sufficiente	Buono / Ottimo	Patrimonio Netto (PN) / Totale attivo	<7	7-15	>15	Patrimonio Netto (PN) tangibile** / Totale attivo tangibile ***	<7	7-15	>15	Posizione finanziaria netta (PFN) / Fatturato	>45	45-35	<35	Posizione Finanziaria Netta (PFN) / Ebitda	>5	5-3	<3		<table border="1"> <thead> <tr> <th>2025</th> <th>2026</th> <th>2027</th> <th>2028</th> <th>2029</th> <th>2030</th> <th>2031</th> <th>2032</th> <th>2033</th> <th>2034</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0,23</td> </tr> <tr> <td>NO OF</td> </tr> <tr> <td>9,2</td> <td>10,2</td> <td>11,1</td> <td>12,1</td> <td>13,0</td> <td>14,1</td> <td>15,1</td> <td>16,2</td> <td>17,2</td> <td>18,2</td> </tr> <tr> <td>8,0</td> <td>9,3</td> <td>10,6</td> <td>11,8</td> <td>13,0</td> <td>14,1</td> <td>15,1</td> <td>16,2</td> <td>17,2</td> <td>18,2</td> </tr> <tr> <td>- 3,0 -</td> <td>- 3,2 -</td> <td>- 3,4 -</td> <td>- 3,6 -</td> <td>- 3,8 -</td> <td>- 4,0 -</td> <td>- 4,2 -</td> <td>- 4,4 -</td> <td>- 4,6 -</td> <td>- 4,8</td> </tr> <tr> <td>- 13,1 -</td> <td>- 14,0 -</td> <td>- 14,9 -</td> <td>- 15,8 -</td> <td>- 16,7 -</td> <td>- 17,6 -</td> <td>- 18,5 -</td> <td>- 19,3 -</td> <td>- 20,1 -</td> <td>- 21,0</td> </tr> </tbody> </table>	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	NO OF	9,2	10,2	11,1	12,1	13,0	14,1	15,1	16,2	17,2	18,2	8,0	9,3	10,6	11,8	13,0	14,1	15,1	16,2	17,2	18,2	- 3,0 -	- 3,2 -	- 3,4 -	- 3,6 -	- 3,8 -	- 4,0 -	- 4,2 -	- 4,4 -	- 4,6 -	- 4,8	- 13,1 -	- 14,0 -	- 14,9 -	- 15,8 -	- 16,7 -	- 17,6 -	- 18,5 -	- 19,3 -	- 20,1 -	- 21,0									
INDICI	PARAMETRI DI RIFERIMENTO																																																																																																											
ECONOMICI	Insufficiente / Scarso	Sufficiente	Buono / Ottimo																																																																																																									
Ebitda / Fatturato	<5	5-8	>8																																																																																																									
Ebitda / Oneri finanziari	<2,5	2,5 - 6	> 6																																																																																																									
PATRIMONIALI / FINANZIARI	Insufficiente / Scarso	Sufficiente	Buono / Ottimo																																																																																																									
Patrimonio Netto (PN) / Totale attivo	<7	7-15	>15																																																																																																									
Patrimonio Netto (PN) tangibile** / Totale attivo tangibile ***	<7	7-15	>15																																																																																																									
Posizione finanziaria netta (PFN) / Fatturato	>45	45-35	<35																																																																																																									
Posizione Finanziaria Netta (PFN) / Ebitda	>5	5-3	<3																																																																																																									
2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034																																																																																																			
0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23																																																																																																			
NO OF	NO OF	NO OF	NO OF	NO OF	NO OF	NO OF	NO OF	NO OF	NO OF																																																																																																			
9,2	10,2	11,1	12,1	13,0	14,1	15,1	16,2	17,2	18,2																																																																																																			
8,0	9,3	10,6	11,8	13,0	14,1	15,1	16,2	17,2	18,2																																																																																																			
- 3,0 -	- 3,2 -	- 3,4 -	- 3,6 -	- 3,8 -	- 4,0 -	- 4,2 -	- 4,4 -	- 4,6 -	- 4,8																																																																																																			
- 13,1 -	- 14,0 -	- 14,9 -	- 15,8 -	- 16,7 -	- 17,6 -	- 18,5 -	- 19,3 -	- 20,1 -	- 21,0																																																																																																			
		<p>Gli indicatori restituiscono valori che rientrano tutti nelle categorie sufficiente e buono / ottimo ad eccezione del rapporto tra Ebitda e Fatturato, indice che deve essere tuttavia interpretato congiuntamente con tutti gli altri parametri; detto parametro, infatti, ancorché di modesta entità, risulta idoneo a produrre positivi risultati economici e finanziari (flussi di cassa) adeguati a garantire l'equilibrio economico e finanziario in ciascun esercizio del Piano. I margini sono bassi e la liquidità stimata è contenuta, ma occorre anche considerare che il tipo di attività, fortemente rispondente a finalità socio-politiche, una volta riscontrate le condizioni di equilibrio di bilancio, mette in secondo piano valutazioni di redditività, prettamente economico finanziario.</p>																																																																																																										
B.11. La partecipata oggetto dell'investimento dispone di un piano di tesoreria mensilizzato con una proiezione a 12 mesi delle stime delle entrate e delle uscite finanziarie, il cui scostamento viene valutato a consuntivo?		<p>Il business plan include un rendiconto finanziario ventennale:</p>																																																																																																										

Parametro da verificare (convenienza economica e sostenibilità finanziaria)

SI/NO

Note

Rendiconto finanziario

CASH FLOW	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Risultato d'esercizio										
Risultato d'esercizio	37.893	44.805	46.428	48.073	49.756	60.127	61.859	63.603	65.387	67.209
Ammortamenti e accantonamenti	12.000	12.000	12.000	12.000	12.000	0	0	0	0	0
Variazione del capitale circolante netto	473.204	9.110	7.544	7.657	7.776	11.244	8.010	8.126	8.252	8.380
Crediti commerciali	(2.845.356)	(42.680)	(43.321)	(43.970)	(44.630)	(45.299)	(45.979)	(46.669)	(47.369)	(48.079)
Debiti commerciali	3.302.655	49.540	50.283	51.037	51.803	52.580	53.368	54.169	54.982	55.806
Debiti tributari	15.906	2.251	582	590	603	3.964	621	626	639	653
Flusso finanziario derivante dall'attività gestionale	523.097	65.915	65.972	67.730	69.531	71.371	69.869	71.729	73.638	75.589
Flusso finanziario derivante da attività di investimento	(60.000)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Spese di costituzione	(60.000)									
Flusso finanziario derivante da attività di finanziamento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Linee di credito	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Versamenti di capitale / rinuncia a finanziamenti	300.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Versamenti di capitale	300.000									
RISULTATO FINANZIARIO DEL PERIODO	763.097	65.915	65.972	67.730	69.531	71.371	69.869	71.729	73.638	75.589
SALDO DI CASSA INIZIALE	-	763.097	829.013	894.984	962.715	1.032.246	1.103.617	1.173.486	1.245.215	1.318.854
SALDO DI CASSA FINALE	-	763.097	829.013	894.984	962.715	1.032.246	1.103.617	1.173.486	1.245.215	1.394.443

CASH FLOW	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044
Risultato d'esercizio										
Risultato d'esercizio	69.072	70.976	72.922	74.911	76.943	79.020	81.142	83.310	85.526	87.789
Ammortamenti e accantonamenti	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Variazione del capitale circolante netto	8.509	8.641	8.775	8.911	9.049	9.189	9.332	9.476	9.623	9.772
Crediti commerciali	(48.800)	(49.532)	(50.275)	(51.029)	(51.795)	(52.572)	(53.360)	(54.161)	(54.973)	(55.798)
Debiti commerciali	56.643	57.493	58.355	59.231	60.119	61.021	61.936	62.865	63.808	64.765
Debiti tributari	666	681	695	710	725	740	756	771	788	804
Flusso finanziario derivante dall'attività gestionale	77.582	79.617	81.697	83.822	85.992	88.209	90.473	92.786	95.149	97.561
Flusso finanziario derivante da attività di investimento	0									
Spese di costituzione										
Flusso finanziario derivante da attività di finanziamento	0									
Linee di credito	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Versamenti di capitale / rinuncia a finanziamenti	0									
Versamenti di capitale										
RISULTATO FINANZIARIO DEL PERIODO	77.582	79.617	81.697	83.822	85.992	88.209	90.473	92.786	95.149	97.561
SALDO DI CASSA INIZIALE	1.394.443	1.472.024	1.551.641	1.633.339	1.717.160	1.803.152	1.891.361	1.981.835	2.074.621	2.169.769
SALDO DI CASSA FINALE	-	1.472.024	1.551.641	1.633.339	1.717.160	1.803.152	1.891.361	1.981.835	2.074.621	2.267.330

B.12. La partecipata oggetto dell'investimento dispone di una situazione contabile recante le rettifiche di competenza e gli

NO

La società partecipata oggetto dell'investimento è di nuova costituzione.

Parametro da verificare (convenienza economica e sostenibilità finanziaria)	SI/NO	Note
assestamenti di chiusura, nel rispetto del principio contabile OIC 30, quanto più possibile aggiornata e comunque non anteriore di oltre 120 giorni, quale presupposto necessario per la predisposizione del piano?		
B.13. Situazione debitoria a) La partecipata oggetto dell'investimento ha rappresentato la situazione debitoria in modo completo? b) Tale rappresentazione è affidabile?	a) SI b) SI	La società partecipata oggetto dell'investimento è di nuova costituzione e non ha pertanto una situazione debitoria consolidata. Nelle assunzioni alla base del business plan i debiti verso fornitori sono stati calcolati come segue: - Pagamento costi amministrativi, governance e di struttura a 30 gg; - Pagamento servizi di gestione a 45 gg; - Pagamento altri servizi a 60 gg; - Pagamento locazioni a 90 gg. Nel Piano non è previsto alcun ricorso al credito di finanziamento in virtù delle disponibilità liquide generate dai flussi di cassa.
B.14. Il flusso di cassa della gestione operativa approssimabile con l'Ebitda indicato nel Piano è in grado di sostenere il rimborso dell'indebitamento?		Non è previsto alcun indebitamento.
B.15. Risorse al servizio del debito a) La partecipata oggetto dell'investimento è in grado di generare anche per il futuro risorse al servizio del debito? b) Il risultato delle proiezioni tende ad essere positivo?		Non è previsto alcun indebitamento.
B.16. Valore contabile dei cespiti a) Il valore netto contabile dei cespiti è inferiore o al massimo uguale al maggiore tra il valore recuperabile e quello di mercato? b) Se superiore, occorre appostare con prudenza adeguati fondi per l'adeguamento delle attività e delle passività. Indicare nel campo note i fondi di adeguamento eventualmente appostati.	SI	Nel Piano non sono previsti investimenti finanziati direttamente dalla società partecipata oggetto dell'investimento. La società remunererà il soggetto proprietario delle strutture che sosterrà finanziariamente tutti gli altri investimenti e le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria, sulla base di quanto contrattualmente definito tra le parti. Le manutenzioni straordinarie su beni ASP, in particolare quelle presumibilmente più rilevanti su immobili e attrezzature, saranno di competenza della gestione "residua" (ovvero la gestione post costituzione della società mista) di ASP. Una politica di manutenzioni attenta e costante su questa tipologia di investimenti spiega quindi

Parametro da verificare (convenienza economica e sostenibilità finanziaria)	SI/NO	Note
		perché nello sviluppo del rendiconto finanziario prospettico non è compreso, in alcun esercizio, l'esborso relativo ad investimenti in immobilizzazioni materiali.
<p>B.17. Anzianità dei crediti commerciali</p> <p>a) A supporto del Piano è disponibile un prospetto recante l'anzianità dei crediti commerciali e le cause del ritardo di incasso tale da consentire una valutazione oggettiva dei rischi di perdite sui crediti e una stima prudente dei tempi di incasso?</p> <p>b) In difetto, è opportuno che i crediti commerciali siano suddivisi in relazione alla loro anzianità (ad es. crediti non scaduti, crediti scaduti da meno di 30 giorni, crediti scaduti tra i 31 ed i 60 giorni, crediti scaduti tra i 61 e i 120 giorni, crediti scaduti da più di 120 giorni)</p>		<p>Trattandosi di società neocostituita, non sono presenti crediti. Nelle assunzioni alla base del business plan i crediti commerciali sono stati calcolati come segue:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incasso delle rette degli ospiti a 30 gg; - Incasso quota FRNA e rimborsi sanitari a 60 gg.
<p>B.18. A supporto del Piano sono stati resi disponibili i certificati da cui risulta la situazione debitoria complessiva vs Agenzia Entrate Riscossioni, vs l'Inps, vs l'Inail e la Centrale Rischi?</p>		Trattandosi di società neocostituita, non sono presenti posizioni debitorie verso i citati soggetti.
<p>B.19. Si è tenuto adeguatamente conto dei rischi di passività potenziali, anche derivanti dalle garanzie concesse?</p>		Trattandosi di società neocostituita, non sono presenti fatti e/o eventi precedenti che possano dare luogo a passività potenziali. Non è previsto che la società partecipata oggetto dell'investimento rilasci alcuna garanzia a terzi.
<p>B.20. Piani precedenti</p> <p>a) Esistono Piani precedenti?</p> <p>b) In caso affermativo, ci sono differenze? Se esistono differenze, indicare nel campo note quelle più significative?</p>	NO	
<p>B.21. La stima delle proiezioni dei flussi finanziari del piano è l'esito di un percorso che si dipana in ordinate fasi successive così articolate:</p> <ul style="list-style-type: none"> • stima dei ricavi • stima dei costi variabili correlati ai ricavi • stima dei costi fissi • stima degli investimenti • stima degli effetti delle iniziative industriali che si intendono intraprendere • verifica di coerenza dei dati economici prognostici • stima del pagamento delle imposte sul reddito • declinazione finanziaria delle grandezze economiche e determinazione dei flussi al servizio del debito, verificare se il 		<p>I contenuti del piano e dei documenti di connessi, relativi alla gestione unitaria all'interno del nuovo modello societario, inevitabilmente non certi per la loro dimensione previsionale, trovano comunque un riscontro positivo, in termini di coerenza, attraverso la comparazione con i dati riferiti alle attuali gestioni separate, consolidate da un decennio, dei due soggetti coinvolti, pubblico e privato.</p> <p>Le assunzioni riguardo a ricavi e costi sono le seguenti.</p> <p>Ricavi I ricavi del piano sono stati calcolati per ciascuna struttura gestita assumendo come parametri:</p>

Parametro da verificare (convenienza economica e sostenibilità finanziaria)	SI/NO	Note
<p>flusso di cassa della gestione operativa è in grado di sostenere il rimborso dell'indebitamento</p> <ul style="list-style-type: none"> • declinazione patrimoniale muovendo dalla situazione contabile di partenza. <p>Proiezioni dei ricavi</p> <p>a) Le proiezioni dei ricavi sono coerenti con i dati storici e quelli correnti?</p> <p>b) Le variazioni dei ricavi prospettici rispetto al dato storico/corrente dell'esercizio in corso sono giustificate?</p>		<ul style="list-style-type: none"> - i coefficienti di occupazione storici per i posti residenziali accreditati (98%), posti residenziali accreditati con gravissima disabilità (85%), posti residenziali privati (95% - 97%) e posti centri diurni (50%); - per i posti accreditati residenziali e semiresidenziali il valore delle rette attualmente in vigore in ciascuna struttura opportunamente rettificata per gli adeguamenti previsti per l'esercizio 2025; - per i posti non accreditati residenziali e semiresidenziali il valore delle rette è stato assunto pari al costo standard storico; - quota FRNA (Fondo Regionale Non Autosufficienza) in base alla classificazione vigente calcolata in base al CCNL di riferimento di ciascuna struttura; - ricavi da rimborsi sanitari in base ai rimborsi attualmente in vigore; - previsione di adeguamento dei ricavi agli incrementi del costo del lavoro dovuti al rinnovo del CCNL di riferimento di ciascuna struttura. <p>Costi operativi</p> <p>I costi operativi della società si possono ricondurre alle seguenti categorie.</p> <ul style="list-style-type: none"> - I costi di beni e materiali di consumo sostenuti per le strutture gestite direttamente determinati sulla base di dati storici; - I costi per servizi delle strutture non gestite direttamente determinati sulla base di quanto contrattualmente definito tra le parti; - I costi di locazione delle strutture determinati in base ai parametri delle schede regionali; - Altri costi di funzionamento (organo amministrativo e di controllo, direzione, personale amministrativo in distacco e altri costi generali) determinati d'intesa tra le parti; - Oneri diversi di gestione relativi alla TARI di ciascuna struttura, costi sostenuti direttamente dalla società determinati sulla base dei dati storici.

Parametro da verificare (convenienza economica e sostenibilità finanziaria)	SI/NO	Note
B.22. Il piano tiene conto in misura adeguata degli investimenti di mantenimento occorrenti? (L'ammontare degli investimenti di mantenimento previsti nel piano è opportuno che sia quantomeno coerente con quello del passato)		Si veda la nota alla domanda B.16.
B.23. Eventuale dismissione di cespiti di investimento a) Se è stata prevista la dismissione di cespiti d'investimento, si è tenuto conto delle effettive prospettive di realizzo in termini di ammontare (al netto dei costi di dismissione) e tempi? b) Le relative stime sono adeguatamente suffragate? In caso positivo, indicare nel campo note la motivazione.		Si veda la nota alla domanda B.16.
B.24. La determinazione dei flussi finanziari al servizio del debito deve essere effettuata muovendo dai dati economici. Essa può avere luogo: • attraverso il ciclo di conversione in flussi di cassa che tiene conto dei tempi di incasso dei ricavi, di pagamento dei costi e di rigiro del magazzino; • deducendo dai flussi così determinati gli investimenti previsti (sia quelli di mantenimento che quelli relativi alle iniziative industriali) e il pagamento delle imposte, portando in conto l'effetto delle dismissioni di cespiti d'investimento e di altre operazioni straordinarie previste. a) è stata svolta la determinazione dei flussi finanziari al servizio del debito? b) se sì attraverso quali delle suddette modalità?		I flussi di cassa sono stati calcolati per ciascun esercizio, precisando che non è previsto alcun ricorso all'indebitamento, in quanto non necessario. Si veda in proposito nota alle domande B.14 e B.15.

Parametro da verificare (sostenibilità finanziaria)	SI/NO	Note
C.1. È stato redatto un business plan? In caso affermativo, il piano è stato asseverato? (Nel decreto legislativo n. 201/2022 sui servizi pubblici locali a rete è prevista un'asseverazione (art.14). Indicare in nota da parte di quali soggetti il Piano è stato asseverato. Quale organo ha approvato il Piano? Quale arco temporale interessa il Piano?	SI	Si veda la nota alla domanda B.4. Il Piano è stato asseverato dal consulente incaricato, dott. Piero Landi, in data 13/06/2024. La relazione di asseverazione prodotta dal professionista incaricato è stata sottoposta al Revisore Unico dell'ASP, che non ha formulato osservazioni al riguardo.

		Il Piano e la relazione di asseverazione sono stati altresì sottoposti all'Organo di Revisione dell'Unione della Romagna Faentina.
C.2. Secondo la previsione dell'evoluzione del business della società contenuto nel business plan, entro il terzo anno successivo alla data di acquisizione delle partecipazioni, la società raggiungerà almeno il pareggio economico o un risultato netto positivo e un equilibrio finanziario (art. 14 c. 5 TUSP)?	SI	

D – Efficienza, efficacia ed economicità

Parametro da verificare (efficienza, efficacia ed economicità)	SI/NO	Note
D.1. L'amministrazione ha operato una valutazione di efficienza economica della gestione societaria? Fornire sintetici elementi informativi al riguardo	SI	Nella proposta progettuale scaturita dal percorso di coprogettazione e nei conseguenti atti costitutivi del partenariato pubblico privato sono chiaramente individuati: a) i servizi erogati dalla società e le principali caratteristiche degli stessi; b) le modalità di erogazione; c) la tipologia di utenza alla quale si rivolgono i servizi erogati. In particolare, per quanto all'interno di un nuovo modello gestionale unitario nella forma societaria, la proposta progettuale condivisa garantisce l'invarianza dei servizi precedentemente assicurati dalle parti pubblica e private, pienamente confermati sia sul piano quantitativo (passano infatti alla società tutti i servizi residenziali e semiresidenziali sociosanitari, accreditati e non accreditati, e tutti i posti corrispondenti, in precedenza oggetto di gestione separata da parte dei soggetti partecipanti alla coprogettazione), sia sul piano qualitativo (per i servizi accreditati gli standard organizzativi e gestionali di qualità sono prescritti ed imposti a qualsiasi soggetto gestore dalla normativa regionale in materia; per i servizi non accreditati gli standard di qualità sono stati definiti dall'ente pubblico promotore a monte della stessa fase di coprogettazione, in sede di valutazione della proposta progettuale pervenuta in vista dell'eventuale seguito, quando l'Assemblea dei Soci ASP, con la richiamata deliberazione n. 6 del 26/10/2023, nel fissare gli indirizzi per la coprogettazione, ha espressamente indicato a quest'ultima la necessità che sia comunque garantita alla popolazione anziana destinataria dei servizi in parola una qualità delle prestazioni almeno pari a quella attuale, tenuto conto che dal 2015 ad oggi, il gestore pubblico ed il gestore privato hanno assicurato nell'ambito delle rispettive gestioni un livello qualificato di prestazioni sociosanitarie).
D.2. L'amministrazione ha operato una valutazione di efficacia della gestione societaria? Fornire sintetici elementi informativi al riguardo	SI	L'analisi effettuata ha inoltre dimostrato, ferma restando l'invarianza quantitativa e qualitativa di servizi erogati, la capacità dei processi aziendali di realizzare gli obiettivi prefissati senza che debbano essere sostenuti costi maggiori rispetto a quelli stimati; anzi, i dati previsionali ampiamente illustrati nell'analisi della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria sviluppata all'inizio del punto B (nella duplice direzione/dimensione interna, riferita all'ASP come risultante dall'attuazione del partenariato, ed esterna,
D.3. L'amministrazione ha valutato l'economicità della scelta? Fornire sintetici elementi informativi a riguardo	SI	

Parametro da verificare (efficienza, efficacia ed economicità)	SI/NO	Note
		<p>riferita alla società mista quale strumento attuativo del partenariato stesso) hanno evidenziato costi sensibilmente minori per la P.A. rispetto ai costi attuali della gestione diretta.</p> <p>Come già rilevato anche in relazione alla convenienza economica ed alla sostenibilità finanziaria, l'analisi di compatibilità della scelta con i principi di efficacia, efficienza ed economicità può essere sviluppata con riferimento ai riflessi ed alle ricadute della stessa rispetto sia alla newco, sia all'ASP che si troverà a coesistere con la newco.</p> <p>Infatti, i dati previsionali (asseverati) relativi all'andamento della gestione dell'Azienda pubblica, una volta che dovesse trovare attuazione il partenariato pubblico privato, con risultati economici univocamente positivi si traducono nella concreta possibilità per la stessa di consolidare ed incrementare la qualità dei servizi che la stessa continua ad erogare, elevandone gli standard qualitativi, anche attraverso la progettualità di interventi innovativi, supportati da nuove tecnologie, ove disponibili, con reale capacità di investimento.</p> <p>Le stesse relazioni di asseverazione (relative al business plan della costituenda società e al bilancio preventivo annuale di ASP post consolidamento) forniscono indicazioni utili ai fini dell'analisi dell'efficienza e dell'economicità (sia del nuovo soggetto unico in forma di società mista, sia dell'ASP come operante a seguito dell'attuazione del nuovo soggetto gestore unico), in linea con le norme del TUSP. Le quali, coerentemente con le disposizioni in materia di riduzione del costo della P.A., pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento della spesa delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento. Ora, con riferimento alla società mista pubblico privata costituenda, il relativo business plan asseverato, per l'intero arco temporale ventennale considerato dal medesimo, non pone alcun costo a carico della P.A.</p> <p>Reciprocamente, con riferimento all'Azienda pubblica nel nuovo assetto organizzativo e gestionale risultante a seguito dell'attuazione del partenariato pubblico privato, la relativa previsione di sostenibilità, a sua volta asseverata, evidenzia un significativo abbattimento complessivo dei costi di gestione, pur mantenendo (ed anzi, come dimostrato, ampliando) una presenza ed un ruolo nella gestione dei servizi socio-sanitari conferiti al nuovo modello gestionale unitario.</p>

E – Rispetto parametro art. 20 TUSP, svolgimento attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali

Parametro da verificare (art. 20 TUSP)	SI/NO	Note
E.1. Dall'analisi effettuata l'Ente ha rilevato che la società oggetto di investimento svolge attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali?	NO	<p>La nuova società non svolgerà attività analoghe o simili a quelle svolte da ASP, in quanto si tratta della modifica della forma di gestione della totalità dei servizi relativi ad un determinato settore di intervento (servizi residenziali e semiresidenziali sociosanitari rivolti agli anziani non autosufficienti), non più gestiti direttamente da ASP, ma in partenariato nella forma della nuova società mista.</p> <p>La società mista partecipata viene a svolgere le stesse attività che ASP svolgeva in precedenza in forma diretta, e che non svolgerà più dalla costituzione della società mista.</p> <p>La partecipazione societaria costituisce pertanto la scelta motivata di una diversa modalità di gestione di attività e servizi in precedenza svolti direttamente dall'ente pubblico strumentale (con forti criticità sul piano economico), con ambito di attività del nuovo soggetto gestore in forma societaria non limitato alle sole (poche) attività finora svolte dall'ASP ente pubblico strumentale, ma esteso alla totalità delle attività/dei servizi presenti nell'Ambito Territoriale Sociale.</p> <p>In sostanza, non duplicazione delle gestioni per attività analoghe o simili, ma modifica della forma di gestione relativa alle stesse attività, in funzione di obiettivi di efficientamento organizzativo e gestionale e di razionalizzazione e contenimento dei costi.</p>
E.2. Dall'esame del prospetto della dotazione organica della partecipata oggetto di investimento, l'Ente ha rilevato che questa risulta priva di dipendenti o che il numero dei dipendenti è superiore al numero degli amministratori?	NO	Si rinvia al punto B.7.
E.3. La partecipata oggetto di investimento nei tre esercizi precedenti ha conseguito un fatturato medio di oltre un milione di euro?	SI	La società partecipata oggetto dell'investimento è di nuova costituzione. Cionondimeno, il fatturato previsto nel Piano supera per ogni esercizio il milione di euro.
E.4. Per la partecipata oggetto di investimento, risulta necessario il contenimento dei costi di funzionamento?	NO	Si vedano le considerazioni di cui sopra alla sezione D
E.5. La società oggetto di investimento a) ha prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti?	a) NO b) SI	La società partecipata oggetto dell'investimento è di nuova costituzione. Cionondimeno, il Piano non prevede perdite di esercizio.

Parametro da verificare (art. 20 TUSP)	SI/NO	Note
b) si tratta di una società che ha per oggetto la gestione di un servizio di interesse generale?		

F - Rispetto della normativa eurounitaria in materia di aiuti di Stato

N°	QUESITO	
F.1.	L'amministrazione ha recepito all'interno della propria struttura organizzativa gli indirizzi in tema di "compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese"?	SI
F.2.	In caso di risposta negativa al quesito 1, indicare nello spazio accanto le motivazioni per il mancato recepimento.	
F.3.	In caso di risposta affermativa al quesito 1, indicare con quale atto è stato effettuato il recepimento degli indirizzi di cui al quesito 1.	Delibera di Giunta n. 29 del 30/03/2023 dell'Unione della Romagna Faentina
F.4.	L'amministrazione ha creato la "struttura" come definita negli indirizzi in tema di "compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese"?	SI
F.5.	In caso di risposta negativa al quesito 4, indicare nello spazio accanto le motivazioni.	
F.6.	L'amministrazione ha conformato una propria "Scheda aiuti di Stato" sulla base di quella definita negli indirizzi in tema di "compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese"?	SI
F.7.	In caso di risposta negativa al quesito 6, indicare nello spazio accanto le motivazioni.	
F.8.	L'amministrazione per l'intervento o il programma di attività che intende approvare ha predisposto la "Scheda aiuti di Stato"?	SI
F.9.	In caso di risposta negativa al quesito 8, indicare nello spazio accanto le motivazioni.	
F.10.	In caso di risposta affermativa al quesito 8, a seguito della compilazione della "Scheda aiuti di Stato", l'amministrazione a quale esito è pervenuta? Ovverosia l'intervento o il programma di attività rientra all'interno della disciplina Aiuti di Stato? (Si chiede di compilare in riferimento alla prima parte del presente quesito lo spazio accanto, mentre in riferimento alla seconda parte valorizzare la cella a destra indicando "SI" o "NO").	NO
F.11.	Nel caso in cui l'amministrazione abbia ravvisato che l'intervento o il programma di attività da approvarsi rientra nell'ambito degli "Aiuti di Stato", quali attività ha posto in essere?	
F.12.	Si chiede all'amministrazione di indicare nello spazio accanto ulteriori informazioni che ritiene utile comunicare al	La "Scheda

	riguardo.	aiuti di Stato” di cui al punto 8, debitamente compilata, è allegata alla Delibera
--	-----------	--

G - Rispetto dell'adempimento di sottoporre l'atto deliberativo a consultazione pubblica e dell'avvenuta previa acquisizione del parere dell'organo di revisione

Le delibere del Consiglio di amministrazione di ASP n. 131/2024 e n. 6/2025 sono state inviate, ai sensi dell'art. 5 del TUSP, alla sezione regionale della Corte dei Conti dell'Emilia-Romagna.

Corte dei Conti, con la deliberazione n. 35/2025/PASP, conseguente all'adunanza del 28 febbraio 2025, ha ritenuto sussistere la propria competenza a deliberare, ritenendo parimenti sussistere l'ammissibilità soggettiva, con riferimento alla legittimazione dell'organo ad adottare la decisione sottoposta al vaglio del Collegio, e l'ammissibilità oggettiva della fattispecie in ordine alla quale è stato richiesto il parere.

Scrive, in particolare, la Corte che l'ente "risulta aver applicato, nella fattispecie, la procedura prevista dall'art. 55 del D. Lgs. n. 117 del 2017, che valorizza l'apporto originale degli Enti del Terzo settore per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, anche mediante forme di collaborazione con lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali. Con tale procedura, in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza, economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare, l'Asp della Romagna Faentina ha individuato la società mista pubblico privata quale forma ottimale per la gestione dei servizi residenziali e semiresidenziali sociosanitari e socioassistenziali rivolti agli anziani non autosufficienti. Nello specifico, l'ente ha dato atto, attraverso una copiosa documentazione versata in atti e richiamata nella parte in fatto della presente deliberazione, di essersi determinato, in ottica innovativa, alla procedura di cui all'art. 55 del D. Lgs. n. 117/2017 quale forma di affidamento della gestione di servizi senza scopo di lucro alternativa rispetto alla concessione o all'appalto di servizi di cui al D. Lgs. n. 36/2023".

Sulla portata dell'art. 55 del Codice del Terzo Settore in relazione all'affidamento di servizi sociali è fatto puntuale riferimento alla recente giurisprudenza in materia sia della Corte Costituzionale (Sentenza n. 131/2020), sia del Consiglio di Stato (Sentenza n. 802/2022).

Tutto ciò premesso, la Corte dei Conti poi conclude che "l'ordinamento non esclude (come ribadito dalla Corte Costituzionale con la richiamata Sentenza n. 131/2020) l'alternatività tra la disciplina del D. Lgs. n. 117/2017 e quella del D. Lgs. n. 36/2023, tuttavia non si può non rilevare che la scelta dell'ente di avvalersi della disciplina contenuta nel D. Lgs. n. 117/2017, anziché di quella contenuta nell'art. 17 del TUSP, comporta che, nel contesto della specialità del servizio in esame, la richiesta di parere esuli dalla cognizione di questa Corte, ai sensi dell'art. 5 del TUSP, posto l'immanente (ed assorbente) fine del principio di solidarietà. Ne consegue che la richiesta di parere pervenuta al Collegio, afferente ad una fattispecie che esula dall'ambito di applicazione del

TUSP, non presenta i requisiti previsti dall'art. 17 del D. Lgs. n. 175/2016", risultando conseguentemente preclusa l'applicazione dell'art. 5 del D. Lgs. n. 175/2016.

Ritiene il Collegio che "non può che rilevare il non luogo a deliberare, senza escludere, nel merito, la legittimità delle scelte gestionali ed amministrative nel quadro sottoposto al vaglio".

Considerata quindi la deliberazione della Sezione, che considera, la presente, una fattispecie che esula dall'ambito di applicazione del TUSP, si ritiene corretto non inviare le delibere consiliari dei Comuni soci di ASP, chiamate ad esprimersi sulla medesima fattispecie.

H - Correttezza del percorso di coprogettazione rispetto alle norme del Codice del Terzo Settore, del Codice degli Appalti, del Testo Unico sulle Società Partecipate, con particolare riferimento all'art. 17 del TUSP

La selezione del partner privato compiuta a monte attraverso la procedura ex art. 55 Codice del Terzo Settore e la compatibilità dell'operazione col testo Unico Società Pubbliche sono stati oggetto di richiesta di parere ai legali incaricati da ASP, ai quali è stato chiesto, in particolare, di verificare se la costituzione di una società mista a seguito di coprogettazione richieda o meno l'espletamento di una procedura di gara a doppio oggetto, ai sensi dell'art. 17 del D. Lgs n. 175/2016.

Del parere reso dai Professori Avvocati Dugato e Piperata, si riportano i passaggi più significativi in relazione all'aspetto che qui interessa.

"L'art. 17 in parola richiede che nelle società miste costituite per la realizzazione e gestione di un'opera pubblica o di un servizio generale, avente ad oggetto esclusivo l'attività inerente all'appalto o alla concessione, la quota di partecipazione del soggetto privato non sia inferiore al 30% e lo stesso venga selezionato mediante procedura ad evidenza pubblica c.d. a doppio oggetto (da un lato, l'attribuzione della qualità di socio mediante sottoscrizione o acquisto di quote societarie e, dall'altro lato, il contestuale affidamento del contratto di appalto o di concessione).

In altri termini, l'art. 17 del TUSP impone alle Amministrazioni, che vogliono costituire un organismo societario a capitale misto per l'esecuzione di appalti pubblici o di concessioni, di scegliere il socio con una procedura selettiva caratterizzata da un doppio oggetto: l'attribuzione della qualità di socio e l'affidamento di una determinata attività sulla base di un contratto pubblico d'appalto o di concessione.

Con la gara a doppio oggetto si intende realizzare un affidamento con procedura di evidenza pubblica della specifica attività al partner privato della società mista, tramite la stessa gara svolta per l'individuazione di quest'ultimo (Cons. Stato, Sez. V, 4 agosto 2010, n. 5214), in tal giusta assicurando le medesime garanzie – rilevanti ai fini del rispetto dei principi pro-concorrenziali – che dovrebbero essere rispettate nell'ipotesi di esternalizzazione mediante gara del contratto pubblico di appalto o di concessione.

Non a caso, d'altronde la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto l'eurocompatibilità dell'affidamento a società a capitale misto pubblico- privato "costituita specificatamente al fine della fornitura di detto servizio e con oggetto sociale esclusivo, nella quale il socio privato sia selezionato mediante una procedura ad evidenza pubblica, previa verifica dei requisiti finanziari, tecnici, operativi e di gestione riferiti al servizio da svolgere e delle caratteristiche dell'offerta in considerazione delle prestazioni da fornire, a condizione che detta procedura di gara rispetti i principi di libera concorrenza, di trasparenza e di parità di trattamento imposti dal trattato CE per gli appalti e/o concessioni".

ASP ha legittimamente ritenuto di ricorrere all'istituto della co-progettazione per la gestione delle attività ed interventi inerenti servizi socioassistenziali rivolti alla popolazione anziana.

Vale a dire che *ASP* si è avvalsa di una modalità alternativa rispetto all'ipotesi di esternalizzazione mediante affidamento di un contratto pubblico ex D. Lgs. n. 36/2023, a cui l'art. 17 del D. Lgs. n. 175/2016 riconnette l'obbligo di indizione della gara c.d. a doppio oggetto.

Modalità - quella di cui si è avvalsa *ASP* - disciplinata da un distinto sotto-insieme normativo, rappresentato dal CTS e dalla L. n. 241/1990, parimenti rispettoso dei principi di evidenza pubblica, sia pure nel contesto concorrenziale attenuato in cui rientra la specifica tipologia di attività oggetto di affidamento (servizi socioassistenziali) a cui si riconnette, peraltro, la peculiare natura dei potenziali partner privati (enti del terzo settore, titolari di accreditamento) a cui è riservata la procedura in questione.

Questo è il senso dell'art. 55 del CTS: la coprogettazione impone che il partner privato venga individuato con meccanismi idonei a soddisfare la tutela della concorrenza in relazione agli specifici servizi cui si riferisce.

E così è, in effetti, avvenuto nel caso in esame. *ASP* ha effettuato una procedura ad evidenza pubblica all'esito della quale è stato individuato il partner privato (Consorzio Blu) con il quale realizzare la procedura di co-progettazione.

Inoltre, l'avviso pubblico per la scelta dell'ETS espressamente conteneva la possibilità di costituire soggetti attuatori con strutture definite anche nelle forme ammesse dei partenariati pubblico-privati.

Pertanto, da un lato, l'espletamento della procedura ad evidenza pubblica nelle forme richieste dall'art. 55 del CTS per l'individuazione del partner privato ha garantito l'integrale assolvimento degli oneri derivanti dal principio di tutela della concorrenza (primo oggetto), secondo una modalità alternativa - ma, allo stesso tempo, assolutamente equiordinata - alle procedure competitive ad evidenza pubblica previste dal D. Lgs. n. 36/2023, che avrebbero dovuto applicarsi nella diversa ipotesi in cui la costituenda società mista dovesse risultare destinataria dell'affidamento di un contratto di appalto o di concessione.

Dall'altro lato, la coprogettazione espressamente contemplava ab origine la possibilità che l'attuazione del partenariato, anziché assumere una dimensione solo negoziale, potesse realizzarsi attraverso la costituzione di un soggetto di scopo (secondo oggetto), nelle forme consentite dall'ordinamento, tra cui è evidentemente da annoverare la società mista.

In definitiva, pare che ambedue le componenti che caratterizzano la gara cd. a doppio oggetto disciplinata dall'art. 17 del TUSP siano state contemplate nella originaria selezione indetta da *ASP* ai sensi dell'art. 55 del CTS.

Resta, peraltro, da osservare che – nel caso di specie – *ASP* ha garantito il rispetto dei principi di concorrenza, pubblicità e non discriminazione, a presidio del quale è stato concepito l'art. 17 del TUSP (e non le specifiche regole in materia di affidamento previste dal D. Lgs. n. 36/2023, che non rilevano nella fattispecie in esame dal momento che non si discute dell'aggiudicazione di un contratto pubblico di appalto o di concessione)".

Nella fase di coprogettazione, l'Ente pubblico promotore e l'Ente del Terzo Settore proponente si sono quindi confrontati per dare forma e contenuti all'ipotizzata società mista quale strumento di attuazione del partenariato pubblico privato.

In proposito, se inizialmente la valutazione si è incentrata sulla costituzione di una società mista a responsabilità limitata, con partecipazione a prevalenza privata, in considerazione degli assetti gestionali dei rispettivi servizi che i partner intendono conferire alla gestione unitaria, in seguito l'analisi si è diversamente orientata verso una società consortile a responsabilità limitata, alla luce di alcune considerazioni:

- a) la fattispecie prevista dall'art. 2615 ter cod. civ., caratterizzata dagli scopi indicati dall'art. 2602 cod. civ. (istituzione di un'organizzazione comune per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese), appare fortemente (probabilmente maggiormente) coerente con il modello organizzativo (soggetto gestore unico in forma societaria) risultante dalla proposta presentata per l'organizzazione e gestione dei rispettivi servizi dell'ente pubblico promotore e dell'ente del Terzo Settore proponente;
- b) anche l'assenza di attività lucrativa, propria della società consortile, tesa piuttosto a consentire ai consorziati il conseguimento di un vantaggio mutualistico, appare fortemente (probabilmente maggiormente) coerente sia con la natura pubblica del soggetto *ASP*, sia con la natura sociale (sociosanitaria e socioassistenziale) dei servizi erogati;
- c) risulta fortemente coerente col modello della società consortile anche la scelta dell'ipotizzato conferimento patrimoniale a titolo non oneroso (vedi art. 6.1 schema di statuto) da parte dei soci;
- d) la natura consortile della forma societaria considerata pare inoltre offrire, sul piano operativo, maggiore flessibilità rispetto al requisito della responsabilità gestionale unitaria disciplinato dalla normativa regionale in tema di accreditamento dei servizi sociosanitari, che consente maggiori opportunità ai soggetti privati costituiti in forma di A.T.I. o di consorzio (vedi paragrafo 4.2 dell'Allegato 1 della recente DGR n. 1638/2024).

La partecipazione privata, in ogni caso prevalente, in considerazione degli assetti gestionali dei rispettivi servizi che i soci intendono conferire alla gestione unitaria, è stata ipotizzata pari al 53%, con corrispondente partecipazione pubblica pari al 47%, pertanto superiore al 30% e, come tale, compatibile con la previsione in proposito del TUSP.

Alla partecipazione pubblica nella misura del 47% corrisponde la sottoscrizione di una quota del capitale sociale, da parte di ASP, pari complessivamente ad € 300.000,00, equivalente ad € 141.000,00.

A fronte della partecipazione privata prevalente, conseguente ad una valutazione condivisa derivante dall'attuale assetto dei servizi conferiti, risultano peraltro coerenti con l'indirizzo generale definito dall'Assemblea dei Soci di ASP, con deliberazione n. 6 del 26/10/2023, in funzione di una maggioranza qualificata da parte del soggetto pubblico per concertare gli indirizzi strategici e progettuali del nuovo gestore con la programmazione sociosanitaria distrettuale, i diritti particolari riconosciuti al soggetto pubblico ASP della Romagna Faentina dall'art. 11.4 dello schema di statuto:

- al socio "ASP Romagna Faentina" spetta in via esclusiva il diritto di nominare la maggioranza dei componenti dell'organo amministrativo, corrispondente ad un numero di membri superiore ma non eccedente un'unità numerica rispetto alla somma dei componenti espressi dagli altri soci;
- al socio "ASP Romagna Faentina" spetta inoltre il diritto di designare il componente che assumerà le funzioni di Presidente e legale rappresentante della Società, al quale tuttavia non potranno essere conferite deleghe operative.

Depongono poi nel senso di una cogestione / gestione operativa fortemente armonica e realmente sinergica tra i soci le maggioranze qualificate previste all'art. 14.5 per le deliberazioni dell'Assemblea e all'art. 17.13 per le deliberazioni del Consiglio di Amministrazione.

I - Compatibilità rispetto al nuovo sistema regionale di accreditamento sociosanitario

Come si è già anticipato nelle parti che precedono, nella fase conclusiva del procedimento di coprogettazione la Regione Emilia-Romagna, con DGR n. 1638 del 08/07/2024, ha approvato il nuovo sistema di accreditamento sociosanitario, attuando quella revisione del medesimo, sulla base delle indicazioni fornite da un'esperienza ormai decennale, attesa da anni ed alla fine intervenuta a meno di sei mesi dalla scadenza dei provvedimenti di accreditamento vigenti.

Soprattutto dalla parte del gestore pubblico l'attesa e la conseguente aspettativa della revisione del sistema di accreditamento trovava giustificazione nella situazione di crescente criticità che, sia pure in misura e con sfumature diverse, è venuta ad interessare progressivamente la totalità delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona della Regione.

Per avere una conferma evidente di questa evoluzione critica, basta infatti confrontare l'andamento ed il conseguente risultato della gestione delle ASP regionali riferito all'esercizio 2014 (prima cioè dell'entrata in vigore del sistema regionale di accreditamento), con quello relativo al biennio 2022 e 2023.

Quale sia stato l'impatto dell'accREDITAMENTO per ASP della Romagna Faentina e quali ne siano state le conseguenze sul piano della sostenibilità è stato ampiamente illustrato in precedenza.

Se per ASP della Romagna Faentina i principali aspetti patologici in sede di attuazione del sistema di accreditamento all'interno dell'ambito territoriale sociale sono da ricondurre al ruolo assolutamente marginale del gestore pubblico rispetto ai posti accreditati, e, viceversa, ad una presenza massiccia del medesimo, per quanto poco coerente e poco compatibile per le ragioni illustrate, rispetto ai posti non accreditati/privati/a libero mercato, anche quelle ASP regionali che si erano viste riconoscere una gestione totalmente o prevalentemente focalizzata sui posti accreditati (con gestione di posti privati/ a libero mercato assente o del tutto minimale/marginale) si trovano oggi a condividere una situazione di forte criticità per le molteplici cause in precedenza sottolineate che di fatto vengono a discriminare il gestore pubblico rispetto al gestore privato (CCNL; regime IRAP; regime INPS; regime IVA; etc.).

La diffusa situazione di difficoltà è stata sicuramente amplificata negli ultimi anni da circostanze eccezionali emergenziali, ma ha probabilmente cause più profonde e più strutturali, dal momento che non è rientrata col progressivo superamento delle emergenze.

Negli ultimi anni questa situazione è stata ripetutamente portata dalle ASP all'attenzione della Regione attraverso CISPES Emilia-Romagna, all'interno di un confronto istituzionale diretto a fornire indicazioni ed elementi utili in vista dell'annunciato processo di riforma dell'accredimento sociosanitario.

Di qui l'attesa e l'aspettativa delle ASP regionali, in generale, e dell'ASP della Romagna Faentina, in particolare, che hanno portato quest'ultima a dare seguito fino ad oggi alla gestione dei propri servizi residenziali e semiresidenziali sociosanitari per quanto nell'attuale assetto fortemente diseconomico e di conseguenza ben poco sostenibile, in coerenza col perseguimento delle proprie finalità istituzionali ed in ottemperanza dei contratti di servizi stipulati con la committenza (limitatamente ai servizi accreditati), rinviando le scelte strategiche relative alla gestione di tali servizi al momento della scadenza/del rinnovo dei provvedimenti di accreditamento.

Oggi si è giunti a quel momento potendo disporre anche del nuovo sistema regionale di accreditamento sociosanitario che fornisce indicazioni utili per l'immediato e per il medio periodo.

Degli effetti della riforma regionale sulle concrete prospettive per l'Azienda in funzione di un riequilibrio degli assetti dei servizi accreditati nell'ambito della Romagna Faentina si è già detto diffusamente.

Se al Comitato di Distretto, nell'ambito delle proprie funzioni di programmazione e governo, il paragrafo 3 dell'Allegato 1 "Disciplina" della DGR n. 1638/2024 riconosce la facoltà di poter optare per la gestione ed erogazione diretta, tramite una forma pubblica, dei servizi e prestazioni sociosanitari accreditati, l'esercizio di tale facoltà è in realtà subordinato a precisi limiti e condizioni ("...il processo di accreditamento dovrà tener conto dell'offerta delle strutture e dei servizi gestiti da soggetti pubblici già esistenti e presenti nel territorio ..."; "...il Comitato di Distretto deve definire quali servizi intende gestire in forma pubblica, avendo particolare attenzione all'attuale equilibrio tra le forme di gestione...."), che ne limitano la portata.

Per chi, come l'ASP della Romagna Faentina, confidava di poter trovare proprio nella norma regionale il fondamento per un auspicato riequilibrio degli attuali assetti, proprio la formulazione del paragrafo 3 richiamato dell'Allegato 1 della DGR scioglie ogni dubbio, eliminando aspettative e speranze.

Gli ultimi capoversi dello stesso paragrafo 3 introducono disposizioni del tutto inedite in materia di accreditamento:

"Per quanto attiene agli enti pubblici con funzioni di produzione, ed in particolare alle Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP), il riferimento normativo e procedimentale per l'eventuale costituzione di una società a partecipazione pubblica è il D. Lgs. n. 175 del 19 agosto 2016 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", che prevede che la partecipazione di un soggetto pubblico in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, laddove già esistente, deve essere superata e prevista nell'ambito del piano di razionalizzazione, che le amministrazioni pubbliche sono tenute a predisporre a seguito dell'analisi da effettuare annualmente sull'assetto delle società di cui detengono partecipazioni, dirette o indirette (articolo 20). Il comma 7 dell'articolo 20 del citato testo unico prevede inoltre che "La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 da parte degli enti locali comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 a un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente sezione giudiziale regionale della Corte dei conti. Si applica l'articolo 24, commi 5,6,7,8 e 9.

E' inoltre contraria alle disposizioni regionali che disciplinano le ASP la costituzione, da parte di queste ultime, di organismi societari ai quali affidare l'erogazione dei servizi che sono oggetto della finalità per la quale è stata costituita l'Azienda, svuotandola quindi di contenuti e facendone venire meno lo scopo e la ragione di essere; tali disposizioni, peraltro, sono coerenti con le norme nazionali richiamate più sopra che hanno disciplinato i percorsi di riordino e razionalizzazione delle partecipazioni societarie degli enti pubblici:

È pertanto esclusa la possibilità di accreditamento per queste tipologie di organismi societari".

Nell'ambito del procedimento di coprogettazione in corso la norma, per i suoi contenuti, è stata oggetto di ampia considerazione ed attenzione. È fuori discussione che il riferimento normativo e procedimentale per l'eventuale costituzione da parte di una Azienda pubblica di servizi alla persona di una società a partecipazione pubblica sia il D. Lgs. n. 175/2016.

La legittimità della costituzione di un partenariato pubblico privato istituzionalizzato nella forma della società mista, con un operatore economico individuato mediante procedura di coprogettazione, ai sensi del Codice del Terzo Settore per la gestione di servizi socioassistenziali e sociosanitari rivolti agli anziani, e la conseguente fattibilità della società mista pubblico privata quale strumento attuativo del partenariato, anche e soprattutto in relazione al D. Lgs. n. 175/2016, sono state oggetto del parere legale richiesto, richiamato in precedenza. Il parere in questione, al quale si fa in ogni caso rinvio, attraverso un'articolata analisi dell'evoluzione relativa alle forme di collaborazione tra P.A. ed ETS, ha evidenziato l'esistenza di uno spazio normativamente riconosciuto di discrezionalità a disposizione dell'Amministrazione per scegliere se impostare l'esercizio della funzione amministrativa mediante esternalizzazione, oppure, in alternativa, mediante la sperimentazione di nuovi modelli collaborativi.

Non a caso il legislatore, allo scopo di valorizzare il coinvolgimento del Terzo Settore anche nella gestione dei servizi pubblici locali, con il D. Lgs. n. 201/2022 che reca il riordino della disciplina dei servizi pubblici di rilevanza economica, all'art. 18 ha previsto che "in attuazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, gli enti locali possono attivare con enti del Terzo settore rapporti di partenariato, regolati dal decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico di rilevanza economica".

Nonostante la fattispecie in esame sia pacificamente riconducibile all'ambito di sperimentazione di nuovi modelli collaborativi nella forma del partenariato, al di fuori dell'ambito oggettivo considerato dall'art. 17 del D. Lgs. n. 175/2016 in relazione alla costituzione di società mista avente ad oggetto esclusivo l'attività inerente all'appalto o alla concessione, il parere legale ha chiarito ampiamente anche in ordine alla coerenza del procedimento in oggetto col precitato art. 17 del TUSP, come si è diffusamente evidenziato in precedenza.

Nella piena consapevolezza che il riferimento normativo e procedimentale per l'eventuale costituzione di una società a partecipazione pubblica sia il D. Lgs. n. 175/2016, nonostante quest'ultima scaturisca dalla sperimentazione di nuovi modelli collaborativi, il procedimento è stato comunque guidato dalla necessità di garantire il rispetto (anche) dell'art. 17 del TUSP.

Lo stesso riferimento normativo e procedimentale è stato tenuto puntualmente in considerazione anche in relazione all'applicazione dell'art. 5 dello stesso D. Lgs. n. 175/2016, in ordine al vaglio della Corte dei conti sull'atto deliberativo di costituzione della società, confermato anche dal parere legale allegato.

L'art. 4 del TUSP precisa, a sua volta, che le amministrazioni pubbliche non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

In questo senso, la Corte dei conti, Sez. Controllo Regione Marche, con deliberazione n. 115/2022, ha precisato che il ricorso allo strumento societario da parte di ASP deve ritenersi circoscritto ad esigenze eccezionali e a preminenti ragioni di interesse pubblico.

Nel caso di specie, la costituzione del partenariato pubblico privato nella forma di società mista e la partecipazione alla stessa da parte dell'ASP ente pubblico strumentale risulta, come si è ampiamente illustrato e motivato, indispensabile in ragione ed in funzione delle finalità istituzionali, in quanto consente alla P.A. di continuare a svolgere, con una diversa forma di gestione, servizi di interesse generale, evitando la diversa scelta per la cessazione delle attività/servizi in parola, per ragioni evidenti e diffusamente motivate connesse a consolidate criticità gestionali con ricadute ormai croniche sulla sostenibilità.

In presenza di una consapevole e motivata scelta di modifica integrale della forma di gestione, non più diretta ma attraverso la partecipazione societaria, nella fattispecie in esame non si pone la questione dell'analogia o similarità dell'attività svolta dalla società partecipata rispetto a quella svolta precedentemente dall'Ente pubblico strumentale.

Coerentemente con l'art. 5, c. 1, del TUSP, il presente atto, anche attraverso la documentazione allegata al medesimo, è stato analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali, alle ragioni e alle finalità che giustificano la scelta anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, dando inoltre conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Per tutte le considerazioni che precedono, le previsioni degli ultimi capoversi del paragrafo 3 dell'Allegato 1 della DGR n. 1638/2024 non paiono applicarsi al procedimento in esame ed al partenariato pubblico privato nella forma della società mista che ne consegue. Nell'ambito del medesimo risulta infatti pienamente osservato e rispettato il riferimento normativo e procedimentale individuato dalla Regione nel D. Lgs. n. 175/2016; né ricorre la fattispecie considerata dall'art. 20, c. 2, lett. c), dello stesso TUSP, non essendovi analogia o similarità di attività tra forme di gestione integralmente diverse, delle quali l'una subentra all'altra a seguito di una scelta organizzativa e gestionale analiticamente motivata per le ragioni e finalità ampiamente illustrate nel presente atto; per le stesse ragioni e finalità risulta inoltre rispettato il principio della stretta necessità, ai sensi dell'art. 4 del D. Lgs. n. 175/2016, quale presupposto per la costituzione di società da parte dell'amministrazione pubblica in ragione ed in funzione del perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Se la costituzione del partenariato pubblico privato nella forma di società mista, nei termini illustrati, risulta coerente con le norme nazionali che ne costituiscono il riferimento normativo e procedimentale (il D. Lgs. n. 175/2016), la stessa non sembra poter essere contraria alle disposizioni regionali che disciplinano le ASP, e non ricade pertanto nella previsione in esame dell'Allegato 1 della DGR n. 1638/2024. Ad ogni modo, merita un'ultima considerazione anche il contenuto letterale della disposizione regionale in parola.

La norma, infatti, non si è limitata a disporre che:

"E' inoltre contrario alle disposizioni regionali che disciplinano le ASP la costituzione da parte di queste ultime, di organismi societari ai quali affidare l'erogazione dei servizi che sono oggetto della finalità per la quale è stata istituita l'Azienda", ma ha aggiunto un ulteriore passaggio:

"E' inoltre contrario alle disposizioni regionali che disciplinano le ASP la costituzione, da parte di queste ultime, di organismi societari ai quali affidare l'erogazione dei servizi che sono oggetto della finalità per la quale è stata istituita l'Azienda, svuotandola quindi di contenuti e facendone venire meno lo scopo e la ragione di essere".

Nel nostro caso la costituzione da parte di ASP di un organismo societario al quale affidare l'erogazione di un servizio oggetto delle finalità per le quali l'azienda è stata costituita non determina l'effetto di svuotarla di contenuti e, conseguentemente, non ne fa venir meno lo scopo e la ragion d'essere.

L'Azienda infatti, fatto salvo unicamente il servizio sociosanitario residenziale e semiresidenziale rivolto alla popolazione anziana non autosufficiente, per il quale verrebbe meno la gestione diretta, sostituita dalla gestione tramite la costituenda società partecipata, conserverebbe tutti i contenuti, vale a dire tutti gli ulteriori servizi, oggetto della finalità per la quale la stessa è stata costituita; per di più alimentati da risorse economiche significative da poter destinare al miglioramento e alla riqualificazione dei servizi e del patrimonio che l'ASP continuerebbe comunque a gestire, all'innovazione e ad interventi sociali a sostegno di nuovi e/o crescenti bisogni, da costruire e da condividere nell'ambito della programmazione territoriale sociosanitaria.

Fermo restando anche il ruolo, non più in forma diretta, ma in partecipazione, e la presenza che l'azienda conserverebbe anche in relazione ai servizi sociosanitari affidati alla società, potendo in questo modo non dismettere, ma continuare a perseguire le proprie finalità istituzionali anche in questo settore di intervento.

Pertanto, oltre che per l'illustrata coerenza della fattispecie in oggetto con le norme nazionali che sono individuate quale riferimento normativo e procedimentale per l'eventuale costituzione di una società a partecipazione pubblica, la disposizione della DGR n. 1638/2024 sopra riportata non pare riferirsi al partenariato pubblico privato nella forma della società mista in esame anche per l'assenza, nel caso specifico, del presupposto sostanziale (lo svuotamento dei contenuti) che il legislatore regionale ha ritenuto di precisare.

L - Conformità rispetto alle norme sul diritto del lavoro

Fin dall'avvio della fase di coprogettazione, a seguito della delibera dell'Assemblea dei Soci n. 6 del 26/10/2023, essendo oggetto delle conseguenti istruttorie l'approfondimento, sotto molteplici aspetti, della legittimità, della fattibilità, della convenienza e della sostenibilità della costituzione del modello di partenariato pubblico privato nella forma della società mista risultante dalla proposta progettuale presentata, che avrebbe potuto comportare la modifica della forma di gestione di servizi sociosanitari di interesse generale, al momento gestiti dall'Azienda direttamente, quest'ultima e i Comuni Soci hanno promosso momenti di informazione e confronto rivolti, sia all'interno, al personale dipendente coinvolto, sia all'esterno alle OO.SS. rappresentative dei dipendenti e degli utenti.

In tali occasioni successive che hanno accompagnato lo sviluppo del procedimento di coprogettazione, con progressiva definizione dei contenuti del medesimo, la parte pubblica promotrice ha sempre dato garanzia in ordine ad alcuni aspetti fondamentali:

- anche in caso di eventuale modifica della forma di gestione dei servizi sociosanitari considerati in sede di coprogettazione, gli stessi restano invariati dal punto di vista quantitativo, senza alcun pregiudizio per l'utenza;
- anche in caso di eventuale modifica della forma di gestione dei servizi sociosanitari considerati in sede di coprogettazione, la qualità delle prestazioni erogate all'utenza dal soggetto gestore dovrà essere almeno pari a quella attuale;
- anche nel caso di eventuale modifica della forma di gestione dei servizi sociosanitari considerati in sede di coprogettazione, nel caso di distacco/assegnazione funzionale al soggetto gestore di personale dipendente dell'Azienda pubblica, questo resta giuridicamente dipendente dell'ente di appartenenza, conservando il relativo CCNL.

La partecipazione al procedimento è stata inoltre promossa dalla parte pubblica anche attraverso l'informazione ed il confronto a livello istituzionale sul procedimento avviato, sugli obiettivi del medesimo, sulla proposta progettuale e sugli approfondimenti in corso in relazione alla stessa, in occasione di sedute dei Consigli Comunali/delle Commissioni Consiliari dei Comuni Soci ed all'interno dei Comitati Comunali, organismi di rappresentanza e di partecipazione previsti dalla Statuto aziendale.

Tutti questi elementi sono stati oggetto di considerazione e di attenzione nella fase di coprogettazione, in coerenza con gli indirizzi per lo sviluppo del procedimento definiti dall'Assemblea dei Soci con la richiamata deliberazione n. 6 del 26/10/2023.

Pertanto, dal punto di vista degli utenti, l'offerta dei servizi sociosanitari territoriali, residenziali e semiresidenziali, resta invariata sul piano quali-quantitativo, con possibilità per il nuovo soggetto gestore di porre in essere soluzioni organizzative e gestionali maggiormente articolate e flessibili ed anche di poter offrire, in prospettiva, nel breve-medio periodo, un incremento dei servizi territoriali, attraverso gli interventi di adeguamento strutturale contenuti nella proposta progettuale.

Un timore espresso ripetutamente soprattutto in sede di confronto con le OO.SS. riguarda, in particolare, l'asserita "privatizzazione" dei servizi, conseguente all'attuazione del partenariato pubblico privato secondo il modello gestionale proposto. Se il timore può essere comprensibile, il medesimo risulta comunque del tutto infondato per diverse ragioni.

Innanzitutto, si tratta di un timore espresso con un ritardo di un decennio rispetto alla realtà dei fatti.

La vera "privatizzazione" del servizio pubblico sociosanitario gestito dal gestore pubblico si è infatti attuata il 01/01/2015, con l'entrata a regime del nuovo sistema regionale di accreditamento sociosanitario e con la modifica degli assetti gestionali che ne è conseguita.

Si è poi ampiamente illustrato il ruolo del tutto marginale (un solo servizio residenziale in un'unica struttura) del gestore pubblico all'interno dell'assetto complessivo dei servizi residenziali sociosanitari accreditati distrettuali, determinatosi dal 01/01/2015, mentre si è contemporaneamente dilatata la presenza del gestore pubblico rispetto ai servizi residenziali sociosanitari territoriali non accreditati/privati/a libero mercato, a conferma di una sostanziale "privatizzazione" non solo del servizio pubblico, ma anche del ruolo del gestore pubblico, avvenuta ormai da un decennio.

Si è parimenti evidenziato e motivato come il partenariato pubblico privato nella forma della società mista proposta nell'ambito del procedimento di coprogettazione consenta all'Azienda pubblica di mantenere una presenza ed un ruolo significativo nella gestione dei servizi residenziali e semiresidenziali sociosanitari territoriali rivolti alla popolazione anziana non autosufficiente, consentendole quindi di continuare a svolgere quelle attività che, da sola, non sarebbe più in grado di sostenere per le illustrate motivazioni con conseguente integrale dismissione.

Attraverso il diverso modello gestionale del partenariato, in luogo dell'attuale gestione diretta, l'Azienda pubblica mantiene un ruolo ed una presenza centrale nel settore dei servizi pubblici sociosanitari di interesse generale che si estende alla totalità dei servizi sociosanitari territoriali in esame, ben al di là del proprio assetto attuale ed ipotizzabile in prospettiva.

In realtà quindi, attraverso la temuta "privatizzazione", la parte pubblica (sia l'Azienda pubblica che i Comuni Soci proprietari della stessa, nonché titolari delle funzioni di programmazione) recupera un ruolo ed una presenza molto più ampia e molto più estesa rispetto alla gestione attuale del servizio pubblico sociosanitario, recuperando parallelamente anche risorse significative.

In alternativa come si è detto e motivato, il gestore pubblico potrebbe scegliere la cessazione della gestione diretta dei servizi in parola, con passaggio integrale degli stessi alla gestione privata sulla base di una fondata valutazione di convenienza economica, di sostenibilità finanziaria e di compatibilità con i principi di efficacia, efficienza ed economicità, la stessa valutazione che ha dimostrato al contrario la bontà della scelta in funzione del partenariato.