



Comunità della Valle di Cembra

PROVINCIA DI TRENTO



Allegato n. 2) al Decreto del Presidente
n. 44 dd. 02.12.2022
IL SEGREGARIO GENERALE
dott. Paolo Tabarelli de Fatis

Allegato 2

QUALIFICA DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEL LABORATORIO PER L'ACQUISIZIONE DI PRE-REQUISITI LAVORATIVI QUALE SERVIZIO DI NATURA NON ECONOMICA (SINEG)

1. Descrizione del servizio

Servizio diurno che prevede lo svolgimento di attività finalizzate all'apprendimento dei pre-requisiti lavorativi, all'acquisizione di abilità pratico-manuali, al potenziamento/sviluppo di capacità e comportamenti adeguati all'assunzione di compiti e mansioni in ambiente lavorativo (puntualità, capacità di lavorare in gruppo, rispetto delle regole, riconoscimento dei ruoli, etc.), con la prospettiva di un inserimento in contesti lavorativi protetti o nel mercato del lavoro.

Il servizio fornisce supporto alla persona focalizzando l'attenzione su tre principali aspetti:

- costruzione del progetto personale d'inserimento lavorativo;
- attivazione di un processo di riflessione e consapevolezza rispetto alla tenuta, alla motivazione ed alle risorse messe in campo durante l'esperienza presso il Laboratorio;
- valorizzazione delle competenze e delle abilità di carattere sociale, emotivo e relazionale.

L'intervento mira al potenziamento della dimensione lavorativa e della dimensione sociale tramite lo sviluppo di competenze trasversali, relazionali e lavorative, anche grazie al supporto di diverse figure tecniche e professionali.

E' prevista l'erogazione di una borsa-lavoro quale strumento educativo formativo utile per potenziare la motivazione, promuovere l'autonomia della persona e favorire l'assunzione del ruolo lavorativo e riconoscere l'impegno della persona.

Possono essere attivate iniziative di tirocinio esterne al laboratorio per lo sviluppo di competenze sociali e tecniche, in questo caso si individuano le condizioni organizzative e formative favorevoli all'apprendimento e si affianca l'utente con un numero di ore decrescente con il passare del tempo.

Nella gestione del servizio è presente una quota di autofinanziamento derivante dalle attività realizzate e dall'apporto di altre risorse.

Sul territorio della Comunità della Valle di Cembra è attualmente attivo un Laboratorio occupazionale, finanziato ai sensi della L.P. 35 del 31/10/1983 gestito da una cooperativa sociale. Il Laboratorio è un servizio che oggi accoglie giovani ed adulti, il servizio è aperto dal lunedì al giovedì dalle 8.15 alle 16.00 e il venerdì dalle 8.15 alle 12.00. Nell'anno 2021 il Laboratorio ha accolto 14 persone.

1.1. Descrizione del servizio

L'attuale gestore del Laboratorio è la Cooperativa CS4- Ente del terzo settore.

Il Laboratorio ha la seguente giornata tipo:

8.15-8.30	Trasporti/accoglienza e condivisione – distribuzione delle attività della giornata- cambio indumenti
8.30-10.00	Attività di laboratorio/laboratori educativi
10.00-10.30	Pausa della mattina (merenda)
10.30-12.15	Attività di laboratorio/laboratori educativi
12.00-13.30	Pausa pranzo Il pasto viene consumato presso un ristorante di Grauno
13.30-15.30	Attività di laboratorio/laboratori educativi
15.30-16.00	Cambio indumenti/trasporti

2. Tipologia di interventi

2.1 Interventi integrativi o sostitutivi di funzioni proprie del nucleo familiare

Gli interventi si collocano come interventi integrativi o sostitutivi di funzioni proprie del nucleo familiare e sono finalizzati ad aiutare e sostenere la famiglia ai sensi dell'art. 33 della L.P. 27 luglio 2007, n. 13, rispondendo alle caratteristiche di prevenzione, promozione e inclusione sociale ivi previste, finalizzate a evitare l'insorgenza del disagio o di altre forme di emarginazione, ad attivare e sviluppare una maggiore attenzione alle problematiche ed ai bisogni sociali, a facilitare relazioni, processi di integrazione operativa, partecipazione e coesione tra le risorse del territorio, nonché per promuovere le progettualità sociali, coordinandole con quelle sanitarie, educative, dell'istruzione e di formazione professionale, delle politiche giovanili, del volontariato, del lavoro, politiche abitative, nonché con quelle degli altri settori che concorrono alla promozione del benessere sociale.

Sono connotati anche dalle caratteristiche di cui all'art. 34, comma 2, lettere a) e b) della L.P. 13/2007 inerenti servizi a carattere domiciliare e semiresidenziale, rivolti all'accoglienza di minori i cui bisogni di cura, tutela e educazione non possono trovare adeguata risposta, anche in via temporanea, nell'ambito familiare.

2.2 Interventi di livello essenziale transitorio

Ai sensi dell'art. 10, comma 1 lett. b, della L.P. 13/2007 la Provincia Autonoma di Trento individua i livelli minimi essenziali delle prestazioni di servizio pubblico, fra i quali anche quelli di livello locale.

Nello specifico dei servizi in parola, da ultimo la deliberazione della Giunta Provinciale n. 911 di data 28 maggio 2021 avente ad oggetto "*Legge provinciale sulle politiche sociali, art. 10. Aggiornamento del primo stralcio del programma sociale provinciale per la XVI legislatura e modifica della deliberazione n. 2353 del 28 dicembre 2017*", fa rientrare i servizi semi-residenziali nei livelli essenziali transitori delle prestazioni e dei servizi per le attività socio-assistenziali di livello locale.

2.3 Attività

Le attività proposte dal Laboratorio sono attualmente le seguenti:

- Attività occupazionali: assemblaggio conto terzi di bassa e media intensità, laboratorio di riciclo della carta e preparazione manufatti, attività nel verde (collaborazione con le Aziende agricole del territorio in particolare nella raccolta delle uova e nella coltivazione di piante aromatiche, attività di cucina;
- Attività finalizzate all'integrazione nella comunità: annaffiatura fiorire comunali, affissione previsioni metereologiche nella bacheca comunale, collaborazioni con gli istituti scolastici, ecc.
- Attività di rinforzo delle competenze della sfera relazionale: organizzazione di gite, visita a musei, ecc.....

3. Il fabbisogno

Il fabbisogno attuale del territorio della Comunità della Valle di Cembra si stabilizza su numero 1 (uno) Laboratorio per l'acquisizione dei prerequisiti lavorativi.

In base a quanto definito nel Catalogo provinciale dei servizi socio-assistenziali, è prevista la presenza di operatori con orari flessibili, compatibili con la presenza degli utenti e con le attività svolte nel Laboratorio.

E' prevista la presenza di norma di un educatore/operatore sociale, ogni cinque utenti adulti e un educatore/operatore sociale ogni 3 per i servizi rivolti a minori e giovani.

Le ore di coordinamento costituiscono almeno il 10% delle ore complessive del personale che opera a contatto con l'utenza.

4. Revisione del sistema: qualificazione del servizio (SIEG o SINEG) per la corresponsione di contributi ai sensi dell'art. 36 bis della l.p. n. 13 del 2007

4.1 Finanziamento attuale

Il Laboratorio occupazionale è attualmente gestito dalla “Cooperativa CS4 Cooperativa sociale”. Il contributo riferito all'anno 2021 per il laboratorio occupazionale è stato pari ad euro 162.360,53.

4.2 Sistema di affidamento/finanziamento previsto

Per una migliore rispondenza ai bisogni emergenti afferenti i servizi territoriali, è richiesta un'azione di unitarietà di presa in carico nelle modalità di risposta, nonché di parziale revisione del sistema di affidamento/finanziamento. Si vedano a riguardo le argomentazioni meglio dettagliate nell'Allegato 1 – Scheda pianificazione affidamento.

Si evidenzia inoltre che le azioni progettuali complessive sono realizzate sulla base del principio della sussidiarietà, previsto dall'art. 118 della Costituzione, che sancisce come “*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale*”. La forma associata e/o volontaristica ha rappresentato finora una risorsa progettuale importante, ma non sufficiente ad assicurare la garanzia del servizio pubblico.

4.3 Premesse e criteri adottati per la qualificazione dei servizi quali SINEG

Il discrimine tra i servizi di interesse generale a carattere economico e non economico sembrerebbe identificabile nella tipologia di attività svolta: quella economica si sostanzia nell'offerta “di beni e servizi in un determinato mercato”, quella non economica nello svolgimento di “attività che si pone fuori dal mercato”.

In verità, però, appare spesso molto difficile identificare le caratteristiche relative alle attività non economiche. Si possono al riguardo individuare tre criteri che debbono orientare gli interpreti e che possono essere utili per qualificare il caso in esame:

- a) il criterio del mercato potenziale,
- b) il criterio dell'annullamento o assenza dell'alea imprenditoriale,
- c) il criterio della mancanza di remunerazione del servizio.

Il criterio del mercato potenziale permette di valutare la rilevanza economica di un servizio tenendo conto della potenzialità di un mercato, analizzandone l'ubicazione, la dimensione, il bacino di utenza e le caratteristiche socio-culturali del territorio.

Il criterio dell'annullamento o assenza dell'alea imprenditoriale permette di escludere la rilevanza economica di un servizio nei casi in cui l'ente affidante predetermina nel procedimento di affidamento del

servizio ogni aspetto del servizio e le modalità di svolgimento richieste al fornitore, riconoscendo a quest'ultimo esclusivamente l'importo pari al costo del servizio.

Il criterio della mancanza di remunerazione del servizio si basa sulla circostanza che la Commissione Europea e la giurisprudenza costante della Corte di Giustizia ritengono servizi suscettibili di essere qualificati come "attività economiche" tutte le prestazioni fornite normalmente dietro remunerazione/prezzo. La caratteristica essenziale della remunerazione va ravvisata nella circostanza che essa costituisce il corrispettivo economico della prestazione di cui trattasi, a nulla rilevando la provenienza del corrispettivo, a sottolineare il carattere fondamentale dell'attività di impresa dato dalla realizzazione di utili per l'operatore nello svolgimento del servizio.

Ai sensi dell'art. 107 del TFUE paragrafo 1 gli aiuti pubblici alle imprese costituiscono aiuti di Stato solo qualora «favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza» e solamente «nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri».

Tale effetto può essere meno probabile se l'attività economica è di dimensioni molto modeste, come può risultare da un fatturato molto basso e quando è rivolta essenzialmente ad un bacino di utenza molto localizzato, come nel servizio analizzato.

4.4 Qualificazione SINEG del servizio di Laboratorio per l'acquisizione dei requisiti lavorativi

Per come è strutturato ed organizzato il servizio in parola, si ritiene che ad oggi non vi sia la presenza di un mercato potenziale, la cui creazione dipenderebbe da precise scelte regolatorie (es. liberalizzazione del servizio a prescindere dalla presenza della Pubblica amministrazione, modalità concordate di invio e di ammissione al servizio da parte dei Servizi, etc.).

Dal lato della domanda, i dati relativi allo storico dimostrano che l'utenza presente al Laboratorio è per un verso numericamente contenuta ancorché, per altro verso, la stessa risulti variabile e non prevedibile nei suoi numeri precisi.

Sulla base dei documenti riportanti i dati annuali statistici relativi all'anno 2021, redatti dal gestore oggi operante sul territorio locale, si evince che il numero di accessi annui al Laboratorio è di n. **14 utenti (una media di n. 6 utenti al giorno)**.

La domanda, come descritta da questi numeri, connota il servizio come privo di mercato.

Non vi è nel mercato un'offerta complessivamente paragonabile a quella del servizio organizzato dal sistema pubblico, che avrebbe il suo paragone più vicino nell'organizzazione di un servizio di educazione, animazione e sviluppo di comunità e di protezione sociale svolto da professionisti in campo educativo, sociale e psicologico. Peraltro, tale attività non può in ogni caso essere svolta nel libero mercato e risulta in ogni caso assoggettata alla disciplina dell'autorizzazione e dell'accreditamento socio-assistenziale che,

tenuto conto della particolarità del servizio, richiede un'attenta qualificazione dei soggetti che lo svolgono, talvolta richiedendo un raccordo con la funzione pubblica di tutela, protezione sociale e prevenzione primaria, unitamente a quella di socializzazione.

Si dovranno inoltre predeterminare i vincoli in merito alla disponibilità dell'immobile e alle spese da rimborsare per il funzionamento dello stesso nell'interesse collettivo connesso al servizio. Considerando anche che la struttura messa a disposizione dal soggetto proponente dovrà essere sempre disponibile ad accogliere utenti sino al numero massimo stabilito, si dovrà individuare il personale minimo per la gestione del servizio in base al numero di educatori/operatori necessari a soddisfare il servizio per tutti i posti astrattamente disponibili.

Per evitare che siano lasciati margini di scelta all'attività imprenditoriale privata, occorre precisare che il personale individuato e finanziato con i contributi pubblici dovrà essere destinato esclusivamente ai servizi e non potrà essere impiegato ad altri fini in caso di carenza di utenti. In altre parole, l'équipe si dedicherà agli utenti presenti anche se numericamente ridotti, rafforzando così il numero di educatori/operatori rispetto a quello degli utenti.

Per evitare, infine, che il finanziamento concesso costituisca una remunerazione del servizio ai sensi del diritto europeo è necessario che il contributo sia commisurato alle spese documentabili e ai costi per lo svolgimento dell'attività così come etero-determinata dall'amministrazione.

Data la natura del servizio, come specificato in premessa, il soggetto gestore può avere un "margine di utile ragionevole"; in tal caso l'importo della compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire il costo netto determinato dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico e dal margine di utile ragionevole.

Va precisato inoltre che la localizzazione del Laboratorio in un territorio periferico e limitato a livello provinciale fa sì che lo stesso fornisca servizi solo a livello locale in una zona limitata e quindi poco idonea ad attrarre clienti da altri Stati membri; si può affermare pertanto che tale attività non ha nessuna incidenza sugli scambi tra Stati membri dell'Unione europea e vi è l'assenza di "concorrenza transfrontaliera".

Ciò consente di applicare l'art. 36 bis della L.P. n. 13/2007, sulla base dei criteri e delle modalità che andranno stabilite ai sensi del comma terzo del medesimo articolo, qualificando il contributo concesso come "non aiuti" ai fini della normativa dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato.

Si precisa inoltre che il punto 2.1 della Decisione della Commissione europea SA.42268 del 23 novembre 2017 in materia di aiuti concessi in Germania dal Land Bassa Sassonia alle organizzazioni che forniscono servizi assistenziali, stabilisce che costituiscono Servizi di Interesse Non Economico Generale (SINEG) le "warming-up facilities and night-shelters for homeless people and support for migrants" (strutture di

riscaldamento e ricoveri notturni per i senzatetto e sostegno ai migranti) mentre vengono considerati Servizi di Interesse Economico Generale i “longterm care, nurseries, addicts' counselling, support for elderlies and people with disabilities” (assistenza a lungo termine, asili nido, consulenze per tossicodipendenti, sostegno agli anziani e alle persone con disabilità); considerato che al Laboratorio accedono non solo disabili ma giovani adulti, di norma con età superiore ai 16 anni, adulti in situazione di svantaggio ed emarginazione di età inferiore ai 65 anni, e pertanto copre un bacino di utenze con caratteristiche trasversali e non solo riferite alla disabilità, tale servizio può essere considerato SINEG.