



Allegato 2

QUALIFICA DEL SERVIZIO DI ABITARE ACCOMPAGNATO PER ADULTI QUALE SERVIZIO DI NATURA NON ECONOMICA (SINEG)

1. Descrizione del servizio

Il Servizio residenziale prevede lo svolgimento di attività finalizzate all'accoglienza di persone o nuclei familiari in situazione di vulnerabilità personale, sociale, economica o abitativa, che necessitano di sostegno per sviluppare e migliorare le proprie capacità di vita autonoma. L'obiettivo principale è quello di favorire il benessere della persona attraverso l'accompagnamento in un percorso di inclusione sociale e il consolidamento, o il raggiungimento, di competenze personali, relazionali e sociali.

L'accoglienza comporta l'adesione a un progetto individuale, condiviso con la rete dei servizi e le figure formali e informali di riferimento.

L'accoglienza prevede inoltre un lavoro di rete con i soggetti pubblici e privati del territorio, in una logica di inclusione, anche tramite il coinvolgimento di volontari e di utenti esperti nelle diverse attività di accoglienza.

Sul territorio della Comunità della Valle di Cembra è attualmente attivo un servizio di abitare accompagnato per adulti gestito dall'Associazione Valle Aperta. Il Servizio può ospitare fino a 6 persone in carico al Servizio Sociale della Comunità della Valle di Cembra e/o all'Unità Operativa di Psichiatria del Distretto Ovest.

2. Il fabbisogno

Il fabbisogno attuale del territorio della Comunità della Valle di Cembra si stabilizza su numero 1 (uno) servizi di abitare accompagnato per adulti.

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 delle persone e con le attività svolte, anche in riferimento alle diverse fasi dei progetti individuali.

E' prevista la presenza di educatori/operatori sociali, con orari flessibili, compatibili con la presenza delle persone e con le attività svolte. 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 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 "Abitare accompagnato per adulti"

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 nell'attuale servizio residenziale è numericamente contenuta. 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 servizio di abitare accompagnato per adulti 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 presso il servizio di abitare accompagnato accedono adulti, in situazione di svantaggio ed emarginazione, di norma di età inferiore ai 65 anni, e pertanto copre un bacino di utenti con caratteristiche trasversali e non solo riferite alla disabilità, tale servizio può essere considerato SINEG.