



COMUNE DI PRIVERNO

Provincia di latina

RELAZIONE ISTRUTTORIA PER L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO PUBBLICO LOCALE DI RILEVANZA ECONOMICA “PIANO SOCIALE DI ZONA DEL DISTRETTO MONTI LEPINI GARA PER L’ AFFIDAMENTO DEL PROGETTO DEL PROGETTO SERVIZIO DI ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA (ADI) - ASSISTENZA DOMICILIARE EDUCATIVA (ADE) “ EX ART. 34, COMMA 20, DEL D. L.179/2012, CONVERTITO IN LEGGE 17.12.2012 N. 221.

PREMESSA

La disciplina dei servizi pubblici locali ha subito negli ultimi anni numerose modifiche, da prima il referendum popolare del 12-13 giugno 2011 ha abrogato la disciplina contenuta nell’art. 23 bis del D. L. 112/2008 (convertito nella legge 133/2008) che stabiliva significativi principi in tema di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Il vuoto normativo è stato colmato dall’art. 4 del D.L. n. 138/2011 (convertito nella legge 148/2011), che ha riproposto nella sostanza ed in larga parte la disciplina dell’articolo abrogato.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012 ha quindi azzerato la normativa contenuta nell’art. 4 del d.l. n. 138/2011, con la conseguente applicazione, nella materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, oltre che della disciplina di settore non toccata dalla detta sentenza, della normativa e dei principi generali dell’ordinamento europeo, e dei principi affermati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e di quella nazionale.

Secondo il quadro normativo in essere le modalità di organizzazione dei servizi pubblici, o meglio di scelta del soggetto gestore, sono le seguenti:

- a) il ricorso al mercato;
- b) il partenariato pubblico-privato istituzionalizzato;
- c) l’affidamento in house.

La prima modalità rappresenta il modello della così detta evidenza pubblica, ossia della scelta del soggetto affidatario previa gara, rispettosa del regime comunitario di libera concorrenza.

La seconda modalità si riferisce al fenomeno delle società miste, il quale si realizza attraverso la cosiddetta gara a doppio oggetto, riguardante sia la qualità di socio che la gestione del servizio, in cui la società viene costituita per una specifica missione in base a una gara che ha ad oggetto la scelta del socio e l’affidamento della missione medesima.

La terza modalità è il cosiddetto “in house” che consente l’affidamento diretto, senza gara, a un soggetto solo formalmente, e non sostanzialmente, diverso dall’ente affidante.

Il D. L. 179/2012, all'art. 34, comma 20, ha disposto che *"Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che da' conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste"*.

Il legislatore richiede quindi che vengano esplicitate:

1. le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione ad operare questa scelta dell'affidamento al mercato, in rapporto alla natura dei servizi affidati;
2. la sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
3. i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

Con la presente relazione si illustrano nelle sezioni che seguono i contenuti richiesti dal legislatore.

L'affidamento in oggetto costituisce certamente un'attività di pubblico interesse e presenta le caratteristiche del servizio a rilevanza economica.

Con il D. LGS. 112/1998 sono state conferite alle regioni e agli enti locali alcune funzioni in materia di servizi sociali stabilendo in particolare all'art. 131 comma 2 che:

"Nell'ambito delle funzioni conferite sono attribuiti ai comuni, che le esercitano anche attraverso le comunità montane, i compiti di erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, nonché i compiti di progettazione e di realizzazione della rete dei servizi sociali, ..."

Sull'argomento è intervenuta la disciplina specifica con la Legge quadro n. 328/2000 rubricata *"Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"* che all'art. 1 commi 1-2-3 stabilisce i seguenti principi generali in materia di servizi sociali: *"La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione"*

Ai sensi della presente legge, per «interventi e servizi sociali» si intendono tutte le attività previste dall'articolo 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

La programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli enti locali, alle regioni ed allo Stato ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e della presente legge, secondo i principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali".

La stessa legge stabilisce al successivo art. 6 comma 2 lett. a) che:

"Ai comuni, oltre ai compiti già trasferiti a norma del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, ed alle funzioni attribuite ai sensi dell'articolo 132, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, spetta, nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19 e secondo la disciplina adottata dalle regioni, l'esercizio delle seguenti attività:

a) programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, indicazione delle priorità e dei settori di innovazione attraverso la concertazione delle risorse umane e finanziarie locali, con il coinvolgimento dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 5".

La legge 328/2000 all'art. 19 stabilisce inoltre che *"I Comuni associati, negli ambiti territoriali di cui all'art. 8, comma 3, lettera a), a tutela dei diritti della popolazione, d'intesa con le aziende unità sanitarie locali, provvedono, nell'ambito delle risorse disponibili, ai sensi dell'art. 4, per gli interventi sociali e socio-sanitari, secondo le indicazioni del piano regionale di cui all'art. 18, comma 6, a definire il piano di zona che individua:*

a) gli obiettivi strategici e le priorità di interventi nonché gli strumenti e i mezzi per la relativa realizzazione;

b) le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali, i requisiti di qualità in relazione alle disposizioni regionali adottate ai sensi dell'art. 8, comma 3, lett. h);

c) le forme di rilevazione dei dati nell'ambito del sistema informativo di cui all'art. 21;

d) le modalità per garantire l'integrazione tra servizi e prestazioni;

- e) le modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, con particolare riferimento all'amministrazione penitenziaria e della giustizia;
- f) le modalità per la collaborazione dei servizi territoriali con i soggetti operanti nell'ambito della solidarietà sociale a livello locale e con le altre risorse della comunità;
- g) le forme di concertazione con l'azienda unità sanitaria locale e con i soggetti di cui all'art. 1, comma 4. Il Piano di Zona, di norma adottato attraverso accordo di programma, ai sensi dell'art. 27 della Legge 08/06/1990, n.142, e successive modificazioni, è volto a:
- a) favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili, stimolando in particolare le risorse locali di solidarietà e di auto-aiuto, nonché a responsabilizzare i cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi;
 - b) qualificare la spesa, attivando risorse, anche finanziarie, derivate dalle forme di concertazione di cui al comma 1, legge;
 - c) definire i criteri di ripartizione della spesa a carico di ciascun comune, delle aziende unità sanitarie locali e degli altri soggetti firmatari dell'accordo, prevedendo anche risorse vincolate per il raggiungimento di particolari obiettivi;
 - d) prevedere iniziative di formazione e di aggiornamento degli operatori finalizzate a realizzare progetti di sviluppo dei servizi.

All'accordo di programma di cui al comma 2, per assicurare l'adeguato coordinamento delle risorse umane e finanziarie, partecipano i soggetti pubblici di cui al comma 1 nonché i soggetti di cui all'art. 1, comma 4, e art. 10, che attraverso l'accreditamento o specifiche forme di concertazione concorrono, anche con proprie risorse, alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali previsto nel piano.

Conseguentemente a quanto stabilito nell'art. 19 della legge n.328/2000 e ai sensi dell'art. 8 sempre della citata legge, la Regione Lazio ha individuato gli ambiti territoriali ottimali nei Distretti Socio Sanitari, nei quali i Comuni associati tra loro e l'azienda AUSL realizzano una rete integrata di interventi e servizi sociali.

Il Distretto Monti Lepini è costituito dai Comuni di: Priverno, Sezze, Sonnino, Roccamare, Maenza, Bassiano, Prossedi e Roccasecca dei Volsci.

Pertanto i Comuni del distretto unitamente alla AUSL Latina in riferimento all'art. 19 della Legge 328/2000 e tenuto conto della normativa regionale in materia hanno provveduto a definire il Piano sociale di Zona 2014 che è stato adottato con l'accordo di programma sottoscritto da tutti gli Enti.

Il Comune di Priverno è stato individuato, quale Comune capofila di Distretto, con compiti tra l'altro di attuazione delle progettualità previste nel Piano e di gestione delle risorse finanziarie assegnate dalla Regione per la loro realizzazione.

I Comuni facenti parte del Distretto Monti Lepini attraverso il Piano sociale di Zona hanno programmato la loro attività con l'obiettivo di costruire una rete integrata di servizi sociali al fine di assicurare nel proprio territorio dei livelli essenziali di assistenza nel rispetto dei principi di economicità, efficacia ed efficienza che devono governare l'agire amministrativo.

Nel Piano sociale di zona è inserito tra l'altro il progetto **“DEL PROGETTO SERVIZIO DI ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA (ADI) - ASSISTENZA DOMICILIARE EDUCATIVA (ADE) ”**, al fine di assicurare nel territorio del distretto dei livelli essenziali di assistenza nel rispetto dei principi di economicità, efficacia ed efficienza che devono governare l'agire amministrativo.

1) LE RAGIONI DELL’AFFIDAMENTO

L'appalto ha per oggetto l'affidamento il progetto **“DEL PROGETTO SERVIZIO DI ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA (ADI) - ASSISTENZA DOMICILIARE EDUCATIVA (ADE) ”**, quale risorsa/strumento per consentire alle persone anziane e disabili la permanenza nell'ambiente familiare e sociale di appartenenza, tutelandone la salute e favorendo il miglioramento della qualità di vita degli stessi e dei loro famigliari, nonché consentire di sostenere le famiglie multiproblematiche nel loro ruolo educativo, al fine di evitare l'allontanamento dei minori garantendo così loro il diritto di crescere nel proprio nucleo familiare.

2) LA FORMA DELL’AFFIDAMENTO PRESCELTA

Al fine di garantire la massima concorrenza, trasparenza e partecipazione si è deciso di indire una procedura di selezione ad evidenza pubblica tramite gara aperta a tutti gli operatori del settore.

3) I CONTENUTI DEGLI OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E SERVIZIO GENERALE E LE COMPENSAZIONI ECONOMICHE PREVISTE

L'Ente locale deve intervenire laddove, per garantire un servizio accessibile a tutti, di qualità ed ad un prezzo abbordabile, si rendano necessarie adeguate compensazioni economiche al fine di rendere appetibile un servizio che, senza tali condizioni, non risulterebbe contendibile per il mercato.

In ogni caso la ratio degli obblighi di servizio va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e le implicazioni dell'interesse generale, garantendo che i servizi di interesse economico generale siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità), oltre alla trasparenza ed al carattere economicamente accessibile del servizio.

Al fine di assicurare il rispetto dei principi sopra citati ed in particolare da quello dell'universalità, l'intervento economico finanziario a carico delle Amministrazioni non deve andare al di là di quanto indispensabile per raggiungere tale obiettivo.

In tale contesto risulta necessario chiarire che, rispetto all'intervento indicato nella presente relazione, si tratta di prestazioni che sono interamente a carico dei fondi assegnati dalla Regione per l'attivazione dei progetti previsti nel Piano sociale di Zona per le quali non viene richiesta alcuna compartecipazione alla spesa da parte dell'utenza.

Alla luce dell'approfondimento sopra formulato si ritiene evidente che, per le caratteristiche e la tipologia del progetto **“SERVIZIO DI ASSISTENZA DOMICILIARE INTEGRATA (ADI) - ASSISTENZA DOMICILIARE EDUCATIVA (ADE)”**, l'affidamento a cui si intende procedere rappresenta certamente un servizio pubblico e universale per le seguenti motivazioni:

1. categorie di utenza alle quali si rivolge (prevalentemente categorie svantaggiate).

In tale contesto è intenzione dell'Amministrazione porre in essere l'affidamento nel massimo rispetto dei principi comunitari che regolano gli affidamenti pubblici, utilizzando per tale sistema integrato di servizi sociali la procedura aperta prevista dall'art. 55 del D. Lgs. 163/2006.

Tale forma di affidamento garantisce la massima partecipazione ed il rispetto del principio di libertà di concorrenza posto a base della riforma dei servizi pubblici locali.

IL RESPONSABILE DEL DIPARTIMENTO 6
Dott.ssa Carla Carletti