

## COMUNE DI LATINA

---

### RELAZIONE EX ART. 34 CO. 13 DEL D.L. 179/2012

#### SISTEMA INTEGRATO DI SERVIZI ED INTERVENTI PER L'EMERGENZA SOCIALE

##### 1. PREMESSA

Il D.L. 179/2012 all'art. 34 co. 13 stabilisce 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".*

La presente relazione è finalizzata ad illustrare i contenuti citati dalla predetta norma in riferimento al citato affidamento.

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, ...".*

Successivamente è intervenuta sull'argomento una disciplina specifica introdotta con la L. 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.*

## COMUNE DI LATINA

---

**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 unicità 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.

## COMUNE DI LATINA

---

*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 g);*
- 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 n328/2000 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, pertanto l'assetto che ne deriva risulta essere il seguente :

Distretto Socio-Sanitario Latina- Comune capofila Latina-

- Latina, Sermoneta, Norma, Pontinia , Sabaudia

I Comuni del Distretto socio sanitario Latina e l'Azienda AUSL/Latina con riferimento all'art. 19 della Legge 328/2000 e tenuto conto della normativa regionale in materia provvedono a definire il Piano Sociale di Zona che viene adottato con l'accordo di programma sottoscritto da tutti gli Enti.

Il Comune di Latina è stato individuato dagli Enti firmatari dell'accordo quale Comune capofila di Distretto con compiti tra l'altro di attuazione delle

## COMUNE DI LATINA

---

progettualità previste nel Piano e di gestione delle risorse finanziarie assegnate dalla Regione per la loro realizzazione.

Ne deriva che il quadro normativo sopra citato costruito dal legislatore per la specifica materia dei servizi sociali costituisce la cornice di riferimento per gli enti locali nello svolgimento delle attività connesse all'espletamento di dette funzioni, al fine di raggiungere l'obiettivo più generale di assicurare i servizi necessari a garantire un'adeguata qualità della vita soprattutto alle persone appartenenti alle categorie più svantaggiate.

### **2. II PIANO DI ZONA DEL DISTRETTO LATINA**

In tale contesto i Comuni facenti parte del Distretto Latina attraverso il Piano di Sociale di Zona programmano 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.

Tra i progetti da prevedere nel Piano vanno menzionati quelli che riguardano i servizi e gli interventi elencati nell'art. 22 c. 4 della L. n. 328/2000 i cosiddetti "LIVEAS" ossia quei servizi che devono essere obbligatoriamente realizzati sui territori in quanto rientrano tra i livelli essenziali di assistenza da garantire alla popolazione. Uno dei LIVEAS da garantire sul territorio distrettuale e che rientra tra i Servizi Essenziali di cui alla Misura 1 del Piano Sociale di Zona il Pronto Intervento Sociale così come previsti nella scheda progettuale denominata "Sistema Integrato di Servizi e Interventi per l'Emergenza Sociale" approvata dal Comitato dei Sindaci nella seduta del 23.03.2014 che andrà a far parte del Piano Sociale di Zona triennio 2015 – 2017 .

### **3. PIANO DI ZONA DEL DISTRETTO LATINA**

In tale contesto i Comuni facenti parte del Distretto Latina 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.

## COMUNE DI LATINA

---

Il “Sistema Integrato di Servizi e Interventi per l’Emergenza Sociale” realizza prestazioni di carattere assistenziale di presa in carico sociale e di accoglienza notturna nei riguardi delle seguenti categorie di soggetti:

1. persone che per improvvise ed imprevedibili situazioni contingenti si trovano in condizioni di incapacità o non siano in grado di trovare una autonoma ed idonea soluzione alle criticità occorse;
2. persone che si trovano momentaneamente in condizioni di bisogno e prive di ricovero notturno;

L'erogazione di tali prestazioni deve essere garantita in modo continuativo e deve assicurare ai soggetti sopra indicati il rispetto dei principi di accessibilità, disponibilità e universalità.

Con riferimento alle singola attività che si intende erogare si specifica quanto segue.

**Il Servizio di Emergenza e di Pronto Intervento Assistenziale** rientra nel sistema dei servizi territoriali e si attiene alle normative regionali esso pertanto possiede i requisiti previsti dall'articolo 1 della L.R. n. 41/2003, che rimanda all'articolo 29 della L.R. n. 38/1996, ed ai requisiti definiti nella Deliberazione della Giunta Regionale del 23/12/2004 n° 1304.

Il Servizio di Emergenza e di Pronto Intervento Assistenziale ha lo scopo di assicurare prestazioni tempestivamente, nell'arco delle ventiquattro ore, e per un periodo non superiore alle 48 ore, a persone che, per improvvise ed imprevedibili situazioni contingenti, personali o familiari, siano sprovviste di mezzi necessari al soddisfacimento dei bisogni primari di vita ovvero che si trovino in condizioni di incapacità o non siano comunque in grado di trovare autonomamente idonea soluzione alle criticità occorse.

Il servizio fa parte della rete integrata dei servizi e degli interventi sociali, si raccorda con il servizio di emergenza sanitaria di cui alla legge regionale 3 agosto 2004, n. 9, e interviene accanto alla Protezione Civile, ai Vigili del fuoco, alla Polizia Municipale e prevede l'integrazione con il privato sociale.

Il Servizio di emergenza e pronto intervento assistenziale assicura la fase di primo intervento, predisponendo in seguito le azioni necessarie all'attivazione delle risorse di competenza da parte dei servizi territoriali, a qualsiasi titolo interessati, attraverso una centrale telefonica, con l'eventuale partecipazione dell' unità mobili su strada per l'intercettazione e la presa in carico di situazioni di disagio estremo.

Le finalità del servizio sono:

-assicurare con tempestività a soggetti in grave difficoltà adeguati interventi socio-assistenziali per il tempo necessario al superamento del momentaneo stato di bisogno, ed entro le 48 ore, se necessario richiedere la presa in carico al Servizio Sociale Professionale .

## COMUNE DI LATINA

---

- svolgere una funzione di supporto alle forze dell'ordine (Polizia, Carabinieri, Polizia Municipale), per risolvere il problema dell'emergenza sociale, nell'arco delle 24 ore, che si verifica, per esempio, quando le stesse forze dell'ordine trovano, persone (minori, adulti, anziani, immigrati, ecc.) in condizioni di abbandono e ai Servizi Sociali Professionali dei Comuni del Distretto, durante il normale orario di apertura degli stessi nonché nei giorni e negli orari di chiusura, per la presa in carico immediata delle segnalazioni di situazioni in emergenza assicurando nel contempo anche la valutazione del caso e l'attivazione delle risposte più adeguate.
- dare ai cittadini un riferimento dove poter segnalare situazioni di abbandono e di emergenza sociale ( persone senza casa o sistemate in condizioni pericolose, persone abbandonate a se stesse e bisognose di tutela ecc. ).

**Il Centro di Accoglienza Notturno** è riconducibile ad un servizio di accoglienza notturno secondo quanto definito dall'articolo 1, comma 1, lettera b), della L.R. n. 41/2003, che rimanda all'articolo 25 della L.R. n. 38/1996 e sue s.m.i, in quanto teso a soddisfare temporaneamente i bisogni primari di vita delle persone che versano in particolari gravi condizioni di disagio economico, familiare e sociale.

Nell'ambito della rete dei servizi esso si colloca in un'area che si può definire di primo intervento perché legata alla sopravvivenza della persona in quanto offre alloggio notturno ad una categoria di soggetti che temporaneamente non riescono a provvedervi personalmente. Questo servizio non costituisce una risposta completa e definitiva ai bisogni di queste persone, ma rappresenta per alcuni il primo accesso ai servizi territoriali, in un percorso più articolato che prevede una eventuale e successiva presa in carico da parte di altre tipologie di servizi. Come tale, esso costituisce uno dei livelli di approccio nella presa in carico di una situazione a rischio e nella ricerca di una risposta qualificata centrata sui bisogni della persona che versa in gravi condizioni di disagio.

Il Centro di Accoglienza Notturna si pone, nell'area dell'emergenza sociale, come risposta residenziale temporanea per le persone in uno stato di emarginazione e povertà. Tutte le attività del centro sono orientate allo sviluppo di nuove capacità che sostengano la persona verso una piena re-inclusione nel campo relazionale-affettivo, lavorativo, progettuale. La finalità primaria del servizio è l'offerta in prima accoglienza, per un periodo determinato, di un posto letto a persone senza dimora, che si trovino momentaneamente in condizione di bisogno e prive di ricovero notturno igienicamente sano.

Il servizio assicura:

- la fruizione di un posto letto;
- l'uso di servizi per l'igiene o la pulizia della persona;
- il servizio di prima colazione.

Il servizio persegue:

## COMUNE DI LATINA

---

- finalità di sostegno per il conseguimento della piena dignità ed autonomia sociale, con il concorso coordinato di altri servizi (sociali, sanitari e socio-sanitari) ed altre istituzioni;
- finalità di inserimento sociale degli ospiti che versino in grave emergenza ed emarginazione.

Si evidenzia che la progettazione di un Sistema di Servizi ed Interventi per l’Emergenza Sociale si caratterizza come "unicum" progettuale al fine di garantire, per l'elevata professionalità dei soggetti chiamati ad operare all'interno dello stesso, l'intercambiabilità degli stessi a parità di competenza professionale, con evidente ottimizzazione sia in termini di economicità che di efficienza ed efficacia nel raggiungimento degli obiettivi sopra citati.

#### **4. APPLICAZIONE DELLA DISCIPLINA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI COSÌ COME PREVISTA DALL’ART. 34 D.L. 179/2012 E S.M.I.**

Il settore dei servizi pubblici locali ha subito negli ultimi anni una profonda trasformazione culminata nell’introduzione dell’art. 4 del D.L. 138/2011 nel quale si stabiliva che gli enti locali, nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, avrebbero dovuto verificare la realizzabilità di una gestione concorrenziale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, di seguito servizi pubblici locali liberalizzando tutte le attività economiche compatibilmente con le caratteristiche di universalità e accessibilità del servizio.

L’attribuzione di diritti di esclusiva veniva limitata alle ipotesi in cui, in base ad un’analisi di mercato, la libera iniziativa economica privata non risulti idonea a garantire un servizio rispondente ai bisogni della comunità.

Tale disciplina è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza della Corte Costituzionale n. 199 del 20.7.2012.

Successivamente il legislatore con il D.L. 179/2012 citato in premessa introduce una nuova formulazione per i servizi pubblici locali all’art. 34 stabilendo che occorre dar 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”.**

## COMUNE DI LATINA

---

In proposito risulta necessario evidenziare che, come già chiarito dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 24 del 26.1.2011, al venir meno della normativa statale in materia di servizi pubblici locali non consegue alcun vuoto normativo ma – escludendosi la reviviscenza delle norme precedenti (art. 113 e ss. D.Lgs. n. 267/2000) – **ne deriva l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (meno restrittiva delle norme abrogate)** relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica.

Come noto, la disciplina concorrenziale minima di derivazione comunitaria cui allude la Corte Costituzionale è formata, oltre che dalle norme del Trattato, anche dalle pronunce della Corte di Giustizia e dai provvedimenti della Commissione; lo stesso Governo, nell'approvare il programma di governo in data 24.8.2012, riguardo ai servizi pubblici locali precisa l'intenzione di ridefinire nel breve un "quadro normativo coerente ed integralmente attuativo del diritto comunitario", ragion per cui la nuova normativa non potrà discostarsi dal quadro comunitario di riferimento.

Dato che la norma citata in premessa fa riferimento agli "obblighi di servizio pubblico e universale", si rende necessario individuare il significato di tali termini ed i correlati obblighi ivi sottesi.

Il servizio pubblico può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), che la gestisce direttamente ovvero indirettamente tramite un soggetto privato, mentre il servizio universale deve necessariamente collegarsi agli effetti perseguiti dall'affidamento, volti a garantire un determinato servizio di qualità alla collettività ad un prezzo accessibile.

In particolare, l'Unione Europea intende il servizio universale come *"l'insieme minimo di servizi di qualità specifica cui tutti gli utenti finali hanno accesso a prezzo abbordabile tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali, senza distorsioni di concorrenza"*.

La Direttiva 2002/22/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, seppur afferente al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale), fornisce alcuni chiarimenti circa la nozione di "servizio universale" precisando che un servizio universale può comportare la prestazione di determinati servizi a determinati utenti finali a prezzi che si discostano da quelli risultanti dalle normali condizioni di mercato. Tuttavia, il fatto di fornire un compenso alle imprese designate per fornire tali servizi in dette circostanze non deve tradursi in una distorsione di concorrenza, purché tali



## COMUNE DI LATINA

---

imprese ottengano un compenso per il costo netto specifico sostenuto e purché l'onere relativo a tale costo netto sia indennizzato in un modo che sia neutrale in termini di concorrenza

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può concludere che le due testè citate nozioni rappresentano, nella sostanza, le due facce di una stessa medaglia, in quanto laddove si parla di "servizio pubblico" tout court l'attenzione si focalizza verso il soggetto pubblico che deve esplicitare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre invece laddove si parla di "servizio universale" l'attenzione si focalizza verso gli utenti finali di tale servizio pubblico e, più precisamente, verso le condizioni di accessibilità, di fruibilità e di qualità del servizio medesimo.

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 (e quindi integrative della tariffa)** 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 di 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 alle prestazioni di cui al punto 2, della presente relazione, si tratta di prestazioni rivolte a categorie svantaggiate e con grave disagio economico e pertanto sono interamente a carico dei fondi assegnati dalla Regione per la realizzazioni dei progetti di cui al Piano Sociale di Zona del Distretto Latina triennio 2015-2017

## COMUNE DI LATINA

---

Alla luce dell'approfondimento sopra formulato si ritiene evidente che, per le caratteristiche e la tipologia del "Sistema Integrato di Servizi ed Interventi per l'Emergenza Sociale" progettato dal Distretto Latina di cui il Comune di Latina è Capofila che verrà inserito nel Piano Sociale di Zona triennio 2015/2017 e descritto accuratamente nel punto 2 della presente relazione, l'affidamento a cui si intende procedere rappresenta certamente un servizio pubblico e universale per le seguenti motivazioni:

1. categoria di utenza al quale si rivolge (categorie svantaggiate);

In tale contesto è intenzione del Comune di Latina in qualità di Capofila del Distretto Latina 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.