



## COMUNE DI PUTIFIGARI

### PROVINCIA DI SASSARI

#### RELAZIONE EX ART. 34, COMMA 20 E 21 DEL D.L. 179/2012, CONVERTITO IN L.221/2012

### 1 – PREMESSA

#### 1.1. Contesto giuridico

La norma di cui all'art. 34 del D.L. 179/2012, convertito in L. 221/2012, giunge al termine di un lungo e complesso iter normativo volto a regolare la materia dei pubblici servizi, caratterizzato da una cospicua e a volte caotica produzione legislativa, resa ancor più complessa dall'avvicinarsi di consultazioni referendarie e/o da pronunciamenti della Corte Costituzionale.

Con la norma sopraindicata il Legislatore ha rinunciato ad imporre una regolamentazione nazionale che disciplini l'affidamento dei servizi pubblici, rimandando alle disposizioni ricavabili dall'ordinamento europeo.

Il rispetto della disciplina europea deve essere "dimostrato" da una apposita relazione da pubblicarsi sul sito internet dell'Ente Affidante.

La presente relazione è redatta ai sensi dell'art. 34 comma 20 del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modifiche in legge 17 dicembre 2012, n. 221, ai sensi del quale :

*"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 dà 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 norma contenuta nel **comma 20**, prevede la necessità, ai fini dell'affidamento del servizio, della redazione e **della pubblicazione di una relazione**, con duplice contenuto:

- a) indicazione delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- b) definizione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste.

In altri termini si "istituzionalizza" l'obbligo di motivare, e pubblicizzare, il ricorso all'affidamento diretto o all'affidamento tramite gara. L'ente locale quindi dovrà rispettare i principi comunitari, **l'obbligo di motivazione** (del resto ogni scelta discrezionale dell'ente locale deve essere sorretta da adeguata istruttoria e motivazione<sup>13</sup>), **i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa**.

Gli obiettivi principali che si intende perseguire con la relazione di cui all'art. 34 del D.Lgs. 179/2012 sono i seguenti:

- individuare la forma di affidamento prescelta del servizio di gestione della Comunità alloggio Anziani e centro di aggregazione sociale del Comune di Putifigari, nel rispetto della disciplina nazionale ed europea, della parità tra gli operatori, dell'economicità della gestione;
- dar conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti dell'affidatario previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta;
- individuare l'architettura del sistema di pianificazione/organizzazione e di gestione del servizio *de quo*;
- definire i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico;

- indicare le compensazioni economiche ove previste;
- indicare le modalità e le tempistiche di attuazione delle incombenze derivanti dalla scelta della modalità di affidamento proposta.

La presente relazione, una volta approvata dall'organo di indirizzo del comune di Putifigari, verrà pubblicata per la durata di 60 giorni all'albo pretorio informatico dell'Ente, al fine di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento.

## 1.2 Ambito oggettivo di applicazione

Al fine di definire l'ambito di applicazione dell'art. 34 commi 20 del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, occorre individuare la nozione di **“servizio pubblico locale”**.

La nozione di “servizi pubblici” è tipica dell'ordinamento italiano. L' art. 112 del D. Lgs. 267/2000, rubricato espressamente come “Servizi Pubblici Locali”, di fatto non contiene alcuna definizione di tale istituto giuridico e si limita a rilevare che i servizi pubblici locali debbano avere *“... per oggetto produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali”*.

Muovendo dal dato di diritto positivo fornito dall'art. 112 T.U.E.L., deve ritenersi che la qualificazione di servizio pubblico locale spetti a quelle attività caratterizzate, sul piano oggettivo, dal perseguimento di scopi sociali e di sviluppo della società civile, selezionati in base a scelte di carattere eminentemente politico, quanto alla destinazione delle risorse economiche disponibili ed all'ambito di intervento, e, su quello soggettivo dalla riconduzione diretta o indiretta (per effetto di rapporti concessori o di partecipazione all'assetto organizzativo dell'ente) ad una figura soggettiva di rilievo pubblico (Consiglio di Stato, sez. V, 13 dicembre 2006, n. 7369).

La giurisprudenza ha affermato che **il servizio pubblico è quello che consente al Comune di realizzare fini sociali e di promuovere lo sviluppo civile della comunità locale ai sensi dell'art. 112 del D. Lgs. 267/2000, in quanto preordinato a soddisfare i bisogni della cittadinanza indifferenziata.**

Nel diritto comunitario, viene impiegata la più ampia definizione di “servizi di interesse generale”, che consistono nei servizi che le Autorità pubbliche degli Stati membri considerano di **interesse generale** e pertanto sono oggetto di specifici obblighi di servizio pubblico (OSP). Il termine riguarda *sia le attività economiche che i servizi non economici* e comprende tutte le attività immediatamente rivolte agli utenti ma anche quelle che rispondono finalisticamente ai bisogni collettivi della società.

In altri termini i “servizi di interesse generale” sono servizi forniti dietro retribuzione o meno, considerati d'interesse generale dalle autorità pubbliche e soggetti quindi a specifici obblighi inerenti al pubblico servizio.

Il D.L. 30 settembre 2003, n. 269, (convertito nella Legge 24 dicembre 2003 n. 350), ha modificato gli articoli 113 e 113/bis del D. Lgs. 267/2000, distinguendo fra servizi aventi rilevanza economica e servizi privi di tale rilevanza.

Anche in questo caso non vi è una norma espressa che individua la nozione precisa delle due fattispecie giuridiche per cui bisogna ricorrere alle definizioni che ne hanno dato la dottrina e la giurisprudenza.

In primo luogo è opportuno riferirsi al *Libro Verde sui servizi di interesse generale* presentato il 21/05/2003, dalla Commissione delle comunità Europee, in cui si afferma che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura “non economica”.

La differenza fra le due tipologie di servizi pubblici attiene all'impatto che l'attività può avere sull'assetto della concorrenza ed ai suoi caratteri di redditività (Tar Sardegna, n. 1729 del 2 agosto 2005).

Relativamente al concetto di rilevanza economica è bene citare anche il parere della Corte dei Conti della Lombardia del 17 marzo 2009, nel momento in cui sostiene che “non è possibile individuare a priori, in maniera definita e stativa, una categoria di servizi pubblici a rilevanza economica, che va invece effettuata di volta in volta con riferimento al singolo servizio da espletare, da parte dell'Ente stesso, avendo riguardo all'impatto che il servizio stesso può avere sul contesto dello specifico mercato concorrenziale di riferimento ed ai suoi caratteri di redditività/autosufficienza economica.

**Deve dunque ritenersi di rilevanza economica il servizio che si innesta in un settore per il quale esiste, quantomeno in via potenziale, una redditività, e quindi una competizione sul mercato e ciò ancorché siano previste forme di finanziamento pubblico, più o meno ampie, dell'attività in questione.**

## 1.3 Esclusioni

### ➤ Servizi Strumentali

Una prima categoria di servizi esclusi dall'ambito di applicazione della norma di cui all'art. 34, comma 20 e 21 del D.L. 179/2012, oltre naturalmente ai servizi pubblici non aventi rilevanza economica, sono i cosiddetti **servizi strumentali**.

Si definiscono servizi strumentali, quei servizi prestati in favore della Pubblica amministrazione, che eventualmente utilizza tale prestazione ai fini dell' erogazione del servizio pubblico a vantaggio della collettività.

➤ **Ulteriori esclusioni**

A) Il comma 25 del citato art. 34, prevede che i comma da 20 a 22 non si applicano al servizio di distribuzione del gas naturale, di distribuzione dell'energia elettrica ed alla gestione delle farmacie comunali. Sono inoltre fatte salve le norme in merito alla partecipazione alle gare d'ambito per l'affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas naturale, di cui all'articolo 37 del decreto-legge 83/2012 s.m.i..

B) Parebbe inoltre che il comma 23 dell'art. 34 del D.L. 179/2012, enuclei una ulteriore fetta di servizi che sfuggono alla applicazione dei precedenti comma 20 e 21.

Recita infatti l'art. 34 comma 23 del D.L. 179/2012:

*“Dopo il comma 1 dell'articolo 3-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e successive modificazioni, è inserito il seguente: «1-bis. Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo”.*

Se ai sensi del comma 1 dell'art. 3/bis del D.L. 138/2011, la competenza ad individuare gli ambiti ottimali è regionale e a tale Ente compete anche determinare l'organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, non si vede perché i singoli Comuni debbano esplicitare in una relazione il rispetto della “sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta”.

Tale obbligo di natura pubblicitaria ed informativa, dovrebbe difatti ricadere sull'organo di governo degli ambiti cui spetterà materialmente attuare la procedura di affidamento.

Per cui parrebbe opportuno escludere dall'obbligo di relazione i servizi di rete avente rilevanza economica, ovvero: trasporti, rifiuti e gestione del ciclo dell'acqua.

#### **1.4 La normativa comunitaria**

Una volta definite le caratteristiche dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e delineati i casi di espressa esclusione, occorre capire quali siano le disposizioni della legislazione comunitaria che si applicano in tema di affidamento e che devono essere rispettate dall'Ente locale.

Secondo la normativa comunitaria gli enti locali possono procedere ad affidare la gestione dei servizi pubblici locali, incluso il servizio idrico integrato, attraverso:

esternalizzazione a terzi con espletamento di procedure ad evidenza pubblica secondo le disposizioni in materia di appalti e concessioni di servizi;

società mista, la cui selezione del socio privato avvenga mediante gara a doppio oggetto, in applicazione delle disposizioni inerenti il PPP;

gestione cosiddetta “in house”, purché sussistano i requisiti previsti dall'ordinamento comunitario, e vi sia l'assoggettamento ai vincoli disposti dalle vigenti normative.

Per i servizi a rete di rilevanza economica, inoltre, il soggetto affidante dovrà tener conto oltre che della disciplina comunitaria, anche delle norme nazionali settoriali.

## **2- CONCESSIONE DEL SERVIZIO COMUNITA' ALLOGGIO ANZIANI E CENTRO DI AGGREGAZIONE SOCIALE**

L'Amministrazione Comunale intende affidare in concessione il servizio di gestione della Comunità alloggio anziani e centro di aggregazione sociale mediante ricorso al libero mercato.

Con la presente relazione si intende illustrare quanto richiesto dal legislatore in relazione al suddetto affidamento e, in particolare, precisare:

1. le ragioni che hanno indotto l'Amministrazione Comunale a scegliere di affidarsi al libero mercato, tenuto conto della 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 universale eventualmente definiti, con l'indicazione delle relative compensazioni economiche, se previste.

<b>Titolarità del servizio</b>	Amministrazione comunale di Putifigari
<b>Settore competente</b>	Servizi Sociali
<b>Ragioni dell'affidamento</b>	<p>Il Comune di Putifigari è proprietario di un'importante struttura adibita a "Comunità alloggio anziani e centro di aggregazione sociale". La finalità principale della Comunità è quella di garantire agli anziani ospiti della struttura il soddisfacimento delle esigenze primarie e di quelle di relazione, favorendo il mantenimento dell'autosufficienza psico-fisica o il recupero delle capacità residue, attraverso l'organizzazione di adeguati servizi di prevenzione e sostegno di tipo socio-sanitario.</p> <p>Sul territorio di Putifigari non sono attive altre case di riposo per anziani né centri di aggregazione sociale. Anche nei comuni limitrofi è un servizio ancora poco diffuso e offerto con rette di fruizione più elevate per gli utenti. L'intervento del Comune in questo settore si spiega con la volontà di dare risposta a specifiche esigenze della cittadinanza ultrasessantacinquenne e alle loro famiglie.</p> <p>L'apertura di una comunità alloggio anziani consente di approntare un servizio completo a favore degli utenti con i livelli qualitativi desiderati, obiettivo non perseguibile attraverso l'assistenza domiciliare ovvero attraverso il sostegno economico alle famiglie.</p> <p>L'amministrazione Comunale ritiene che ricorrere al libero mercato al fine di individuare un unico soggetto gestore della Comunità alloggio anziani e centro di aggregazione sociale sia la soluzione migliore per garantire un'ottimale ed efficiente gestione dello stesso, in vista del soddisfacimento dei bisogni degli utenti.</p> <p>Al contrario, la gestione diretta dell'impianto sportivo comporterebbe per il Comune di Putifigari "il farsi carico di esigenze, a volte complesse sia nel campo dell'organizzazione, sia in quello della ricerca delle necessarie risorse finanziarie, umane e strumentali.</p> <p>La concessione all'esterno della gestione della comunità alloggio anziani e centro di aggregazione sociale è inoltre finalizzata al raggiungimento di importanti risultati, fra cui:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'adattamento della struttura ai bisogni degli anziani della comunità;</li> <li>- Far diventare la struttura al servizio della comunità (attualmente la struttura sembra un corpo avulso dal contesto del territorio comunale e distrettuale)</li> <li>- Fornire un'assistenza sempre più qualificata ed attenta alle esigenze dell'anziano;</li> <li>- Fornire un importante ausilio sociale agli anziani del territorio e alle loro famiglie;</li> <li>- Operare un cambiamento favorevole di qualificazione del personale;</li> <li>- Effettuare una politica di attenzione e razionalizzazione nella gestione della struttura;</li> <li>- Fare interventi continui sull'immobile per adeguare la struttura;</li> </ul>

<p><b>Finalità del servizio</b></p>	<p>Oggetto dell'affidamento è la concessione a terzi della gestione integrale della struttura residenziale di comunità alloggio per anziani, comprendente i servizi di assistenza tutelare, assistenza infermieristica, animazione, ristorazione, lavanderia, sanificazione, manutenzione ordinaria dei locali e delle attrezzature, disinfestazione, come meglio descritti nel capitolato di gara.</p> <p>La "Comunità alloggio anziani e centro di aggregazione sociale" di Putifigari è una struttura polivalente residenziale e non residenziale, che può ospitare:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <b>80 utenti</b> per il centro di aggregazione sociale diurno;</li> <li>b) <b>16 utenti</b> per la comunità alloggio per anziani destinata ad anziani autosufficienti e non autosufficienti di grado lieve, per i quali non sia possibile il mantenimento nel proprio ambiente familiare e che non necessitino di specifiche prestazioni ospedaliere.</li> </ul>
<p><b>Classificazione del servizio</b></p>	<p>Come affermato dalla Corte dei Conti Lombardia con il parere del 17 marzo 2009 il servizio di gestione della casa di riposo comunale rientra a tutti gli effetti nella categoria dei servizi pubblici locali a rilevanza economica.</p>
<p><b>Modalità e criteri di affidamento</b></p>	<p>Al fine di garantire la massima concorrenza, trasparenza e partecipazione si è deciso di indire una procedura <b>di selezione ad evidenza pubblica tramite gara aperta</b> a tutti gli operatori del settore, ai sensi dell'art. 55, comma 5, del D.lgs. n. 163 del 2006, Codice dei contratti pubblici, e ai sensi dell'art. 17, comma 4, della L.R. della Sardegna n. 5 del 07.08.2007, secondo il <b>criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa</b> ex art. 83 del D.Lgs. 163/2006.</p> <p>Quest'ultimo criterio nasce dall'esigenza di tutelare prioritariamente la qualità del servizio da erogare; pertanto, al di là della valutazione economica dell'offerta degli operatori economici, è fondamentale selezionare soggetti che proporranno un'offerta tecnica adeguata al soddisfacimento dei bisogni degli utenti finali.</p> <p>Si ritiene, inoltre, più opportuna la scelta dell'affidamento in concessione di servizi ex art. 30 del citato Codice dei contratti pubblici, anziché l'appalto di servizi, poiché il soggetto affidatario sarà remunerato dagli utenti e non dal Comune, tenuto conto di specifici criteri prestabiliti dall'ente.</p>

<p><b>I contenuti degli obblighi del servizio</b></p>	<p>Gli obblighi di servizio pubblico definiscono i requisiti specifici imposti dal Comune al gestore del servizio per garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico.</p> <p>Nel caso specifico il gestore è tenuto a svolgere a fare degli utenti della Comunità alloggio anziani e centro di aggregazione sociale i seguenti servizi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) servizio alberghiero, comprensivo di ospitalità residenziale, servizio ristorazione, servizio guardaroba e lavanderia;</li> <li>b) assistenza tutelare diurna e notturna: alzata, cura dell'igiene della persona, vestizione, aiuto nella somministrazione dei pasti, aiuto alle persone non autosufficienti, messa a letto, interventi rivolti alla cura della persona;</li> <li>c) assistenza infermieristica;</li> <li>d) attività riabilitative, occupazionali, ricreativo-culturali (attività motorie a piccoli gruppi, attività manuali, uscite, attività ludiche, proiezioni, lettura quotidiani, ascolto musica).</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Applicare le rette massime stabilite dal Comune all'inizio del rapporto contrattuale nella convenzione. Le rette sono differenziate in base alla tipologia di camera occupata (singola o doppia), residenza o meno dell'utente che accede alla comunità alloggio anziani o al centro di aggregazione sociale;</li> <li>- Ammettere gli utenti secondo i criteri e le procedure indicate nel Regolamento della Comunità alloggio anziani e centro di aggregazione sociale.</li> </ul> <p>Le prestazioni sopra indicate vengono fornite tramite personale professionalmente preparato e qualificato, dipendente del soggetto gestore e/o in rapporto convenzionale con quest'ultimo.</p>
<p><b>Durata di concessione della struttura</b></p>	<p>Al fine di rendere il servizio maggiormente concorrenziale ed appetibile, la durata della concessione è stabilita 6 (sei) anni consecutivi a decorrere dalla data di stipula del contratto di concessione. E' prevista l'eventuale proroga del contratto nelle more della procedura di nuovo affidamento in concessione della struttura.</p> <p>L'Amministrazione si riserva la facoltà di rinnovare il contratto per ulteriori anni 6 successivi alla stipulazione del contratto originario ai sensi dell'art. 57 comma 5 lett. b) del D. Lgs. 163/2006.</p>
<p><b>Compensazioni economiche previste</b></p>	<p>La principale modalità di finanziamento del soggetto gestore è dato dall'introito delle rette mensili corrisposte dagli utenti ospiti della comunità alloggio.</p> <p>L'amministrazione non garantisce un numero minimo di utenti e pertanto il rischio della gestione è a completo ed esclusivo carico dell'aggiudicatario.</p> <p>E' previsto un canone di concessione annuale della Struttura, fissato in € 5.000,00 (cinquemila), che il soggetto</p>

	aggiudicatario si impegna a corrispondere all'Amministrazione comunale a decorrere dal terzo anno in poi.
--	---

Putifigari, li 3 febbraio 2014.

**Il Responsabile dei Servizi Sociali**  
*Dott.ssa Marta Bacciu*