



MEDAGLIA D'ARGENTO AL VALOR MILITARE  
MEDAGLIA D'ORO AL MERITO CIVILE  
C.d.R Servizi Sociosanitari

## **SERVIZIO DI ASSISTENZA DOMICILIARE E INTERVENTI DI COMUNITÀ PER I COMUNI DELLA SPEZIA, LERICI E PORTO VENERE**

**Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei  
requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta  
(ex D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, art. 34 comma 20)**

**INFORMAZIONI DI SINTESI**

Oggetto dell'affidamento	Servizio di assistenza domiciliare e interventi di comunità per i Comuni della Spezia, Lerici e Porto Venere
Ente affidante	Comune della Spezia - in qualità di comune capofila del Distretto Socio Sanitario 18
Tipo di affidamento (appalto/concessione/contratto di servizio)	Appalto
Modalità di affidamento (gara/in house/società mista; se normativa speciale indicare il testo di legge di riferimento)	<b>Gara ad evidenza pubblica</b> Il servizio socioassistenziale di interesse dell'Ente ha caratteristiche e particolarità tali, derivanti dall'assetto dell'offerta formativa locale, dagli specifici accordi e protocolli intercorrenti tra i soggetti istituzionali territoriali e dalla progettualità che si intende realizzare, da rendere le convenzioni Consip s.p.a. attive non idonee al soddisfacimento dei suoi fabbisogni, fermo restando il vincolo del rispetto dei parametri economici delle convenzioni, così come previsto dalle norme vigenti. Tali fabbisogni hanno quindi richiesto la predisposizione di uno specifico capitolato speciale descrittivo e prestazionale in grado di soddisfare al meglio le esigenze del sistema educativo territoriale e dei destinatari delle prestazioni.
Durata del contratto	<b>Triennale</b> Per questo servizio si opta per una durata triennale del contratto: trattandosi di un servizio dalla progettualità complessa e fortemente integrato con l'attività di una molteplicità di soggetti (servizi socio/sanitari, famiglie, rappresentanze territoriali) un avvicendamento più rapido degli operatori cui è affidata la sua realizzazione creerebbe disorientamento e eccessiva dispersione di energie per mantenere integro il costruito relazionale ed esperienziale; essendosi sviluppato un dibattito culturale a livello nazionale circa l'efficacia del servizio domiciliare "tradizionale", che mette al centro l'importanza di sviluppare pratiche innovative; rimanendo in attesa che la Regione definisca linee guida in materia di accreditamento in ambito sociale, che favorisca un processo di riorganizzazione e riprogrammazione dei Servizi per la domiciliarità. Al fine di consentire all'Amministrazione di poter apprezzare i meriti tecnici della progettualità realizzata considerandoli con gli altri elementi di valutazione di cui sopra in causa al termine di servizio, verrà inserito nella documentazione di gara l'opzione di rinnovo del contratto alla sua scadenza fino ad un ulteriore triennio (art.35 comma 4 D. Lgs.) 50/2016). Analogamente al fine di assicurare in ogni caso la continuità dei piani di lavoro personalizzati di assistenza deve essere prevista l'opzione di proroga del contratto, limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente.
Nuovo affidamento (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 20)	Sì
Servizio già affidato (ex D.L. 179/2012 art. 34 comma 21)	
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Distretto Socio Sanitario 18 (Comuni della Spezia, Lerici e Porto Venere)

---

**SOGGETTO RESPONSABILE DELLA  
COMPILAZIONE**

Nominativo	Stefania Branchini
Ente di riferimento	Comune della Spezia
Area/servizio	C.d.R. Servizi Sociosanitari
Telefono	0187 745609
Email	stefania.branchini@comune.sp.it
Data di redazione	13/11/2018

## **SEZIONE A**

### **NORMATIVA DI RIFERIMENTO**

La presente relazione intende ottemperare a quanto previsto dall'art. 34, comma 20, della Legge 17/12/2012 n. 221 (Legge di conversione con modificazioni del Decreto Legge n. 179 del 18/10/2012, recante "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese"), che prevede 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 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*».

L'oggetto del presente appalto prevede varie tipologie di interventi individuati dalla Legge 328/2000, art. 22, comma 2 lettera g (per favorire la permanenza a domicilio di persone anziani e disabili) e i (per favorire la fruizione dei servizi). Gli interventi di cui sopra costituiscono un livello essenziale delle prestazioni sociali. Pertanto, la Legge 328/2000 all'art. 22 comma 4 prevede che "per ogni ambito territoriale – distretto sociosanitario per la Regione Liguria – tenendo conto anche delle diverse esigenze delle aree urbane e rurali", l'erogazione del servizio di informazione e consulenza (lett. a) e dell'assistenza domiciliare (lett. c). La Legge Regionale 12/2006 all'art.4 comma 1 prevede i livelli essenziali delle prestazioni sociali e sociosanitarie assicurando tra le dieci attività essenziali anche "informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la consapevole fruizione dei servizi" (lett. a) e "misure per favorire la permanenza a domicilio degli anziani e dei disabili" (lett. d).

Il servizio di assistenza domiciliare si colloca nella rete dei servizi territoriali, con lo scopo di contribuire a realizzare le condizioni indispensabili per la permanenza delle persone nell'ambiente familiare e sociale, evitando per quanto possibile l'istituzionalizzazione e l'emarginazione, promuovendo e valorizzando il mantenimento, consolidamento e ripristino delle reti primarie e secondarie.

Gli interventi di comunità (Operatore di Comunità, Caregiver Protettivo e Accompagnamento Disabili) sono quel sistema di azioni, accompagnate da specifiche metodologie, che intendono produrre un miglioramento nella qualità della vita dei soggetti che vivono in una comunità.

Il servizio di assistenza domiciliare e interventi di comunità, servizio pubblico a rilevanza economica, come di seguito meglio specificato, si inserisce nel seguente contesto normativo:

#### **PRINCIPALI DISPOSIZIONI COMUNITARIE E NAZIONALI SUI SERVIZI PUBBLICI LOCALI**

- Libro Verde sui servizi di interesse economico generale - COM (2003) 270
- Principio di concorrenza (richiamato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 199/2012) - Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art. 106

#### **ORGANIZZAZIONE E AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI DI RILEVANZA ECONOMICA (NORMATIVA NAZIONALE TRASVERSALE)**

- Codice dei contratti pubblici - Decreto Legislativo 18 aprile 2016 n. 50
- Linee Guida ANAC

- ▶ Funzioni fondamentali dei Comuni - Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78, art. 14 comma 27
- ▶ Gestione delle reti ed erogazione dei SPL di rilevanza economica - Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (Testo Unico Enti Locali) art. 113

#### **NORMATIVA NAZIONALE DI SETTORE**

- ▶ Legge 8 novembre 2000 n. 328 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”;
- ▶ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 febbraio 2001 “Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie”;
- ▶ Legge 5 febbraio 1992 n. 104 “Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”;

#### **NORMATIVA REGIONALE DI SETTORE**

- ▶ Legge Regionale 24 maggio 2006 n. 12 “Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari”;

#### **ATTI DI PROGRAMMAZIONE**

- ▶ Piano Sociale Integrato Regionale Liguria 2013-2015;
- ▶ Piano Sociosanitario Distrettuale 2013-2015;
- ▶ Decisione di Conferenza di Distretto Sociosanitario 18 n. 4 del 5/11/2018.

## **SEZIONE B**

### **CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

#### ***B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO***

##### **DESCRIZIONE DEL SERVIZIO**

Il Comune della Spezia prevede due Linee di offerta: Linea di offerta 1 – Assistenza domiciliare – Linea di offerta 2 – Intervento di Comunità -.

Il Comune di Lerici e il Comune di Porto Venere prevedono, invece, una sola Linea di offerta: Linea di offerta 1 – Assistenza Domiciliare-.

##### Linea di offerta 1 – Assistenza Domiciliare-

Per servizio di assistenza domiciliare si intende l'insieme degli interventi resi a domicilio finalizzati a favorire la permanenza delle persone fragili il più a lungo possibile nel proprio ambito familiare e sociale, elevando la qualità della vita delle stesse e dei membri della famiglia, evitando fenomeni di isolamento e di emarginazione sociale e prevenendo, in tal modo, il ricorso a forme di istituzionalizzazione e favorendo altresì i processi di deistituzionalizzazione. Il servizio di assistenza domiciliare comprende prestazioni di tipo socio-assistenziale che si differenziano in base alle singole tipologie di persone destinatarie del servizio, attraverso l'elaborazione e l'attuazione di un piano personalizzato di assistenza, diversificato secondo i bisogni dei beneficiari e gli obiettivi da raggiungere.

##### Linea di offerta 2 – Intervento di Comunità-

Gli interventi di comunità si caratterizzano per essere azioni di prevenzione con le quali si contrastano i processi di emarginazione sociale e le condizioni di isolamento, di solitudine, di bisogno, per arrivare ad un miglioramento della qualità della vita in generale (Operatore di Comunità), nonché azioni di protezione con le quali si garantisce una funzione di riferimento familiare nei confronti di soggetti impegnati nel processo di cura/assistenza (Caregiver Protettivo) e la possibilità per le persone disabili (L.104/92 art. 3 c. 3) di fruire dei Servizi semiresidenziali e ambulatoriali messi a disposizione prevalentemente dalla ASL 5 (Accompagnamento Disabili).

##### **DESTINATARI**

##### Linea di offerta 1 – Assistenza Domiciliare-

Destinatari degli interventi domiciliari sono anziani, adulti e minori, anche con difficoltà fisica, psichica e psichiatrica, in situazione di fragilità/marginalità sociale come indicati negli atti sul funzionamento del Sistema dei Servizi Sociali.

##### Linea di offerta 2 – Intervento di Comunità-

Destinatari degli interventi di comunità sono l'intera comunità del territorio del Comune della Spezia (Operatore di Comunità), le persone in condizioni di fragilità sociosanitarie individuate dai Servizi Sociosanitari (Caregiver Protettivo), le persone disabili (L.104/92 art. 3 c. 3) individuate dal Servizio specialistico ASL.

## **PRESTAZIONI**

### Linea di offerta 1 – Assistenza Domiciliare-

Le prestazioni di assistenza domiciliare consistono in: attività di aiuto alla persona nello svolgimento delle normali attività quotidiane e di cura della persona e dell'ambiente domestico; attività di supporto, in stretto rapporto con la rete familiare e amicale, per favorire lo sviluppo e il sostegno all'autonomia personale e sociale; accompagnamento in ambiente extra domestico per sviluppare, con il coinvolgimento della rete dei servizi del territorio, capacità relazionali in contesti di tipo ricreativo-culturale; supporto alla tutela dei diritti connessi alla condizione personale di bisogno; supporto nell'espletamento delle incombenze relative alle ordinarie esigenze praticogestionali.

### Linea di offerta 2 – Intervento di Comunità-

Gli interventi di comunità si declinano su queste tipologie: 1) operatori di comunità, che sono assistenti domiciliari adeguatamente formati a pratiche di comunità. Tali figure dovranno essere capaci di osservare il disagio e le problematiche ed ascoltare ed orientare i cittadini nei quartieri della città. Questi operatori hanno il compito di avvicinare ed accompagnare i cittadini fragili ai Servizi Sociali e ai Servizi Territoriali, prima che la loro condizione precaria si trasformi in un'emergenza sociale difficile da gestire. 2) caregiver protettivo, nell'ambito di situazioni familiari di particolare fragilità sociosanitaria ed assenza di rete familiare o inadeguatezza della stessa, questa figura garantisce l'affiancamento di un operatore socioassistenziale con funzione di supervisione delle attività previste nel Piano di Lavoro Personalizzato, svolgendo una funzione di riferimento familiare per i soggetti istituzionali impegnati nel processo di cura e/o di protezione; 3) accompagnamento disabili, il servizio è finalizzato a fornire aiuto alla famiglia per gli spostamenti degli utenti con disabilità.

## **MODALITÀ DI EROGAZIONE**

### Linea di offerta 1 – Assistenza Domiciliare-

L'accesso al servizio di assistenza domiciliare avviene su domanda dell'interessato o, per lui, di un parente o rappresentante legale o su proposta del Servizio Sociale. La domanda è presentata nelle modalità stabilite dal Regolamento del Sistema dei Servizi Sociali, dove sono stabiliti soggetti pubblici i criteri di accesso e l'eventuale partecipazione alla spesa.

La presa in carico della persona viene effettuata ad opera dei servizi sociali territoriali, sulla base dei bisogni, preliminarmente rilevati, in riferimento agli specifici aspetti oggetto di valutazione per le singole tipologie di persone destinatarie del servizio (con particolare riguardo alla situazione personale, familiare e socio-ambientale), anche in collaborazione con l'Azienda sanitaria locale in presenza di problematiche sanitarie.

Per ogni persona è predisposto un piano di lavoro personalizzato di assistenza sulla base dei bisogni rilevati. Il piano elaborato dai servizi sociali territoriali, eventualmente coordinato con il piano assistenziale sanitario predisposto dall'Azienda sanitaria locale, è condiviso e accettato dalla persona destinataria del servizio e dai suoi familiari ed è verificato nella sua attuazione dai servizi sociali territoriali stessi. Il piano personalizzato di assistenza è condiviso altresì dal soggetto erogatore del servizio, che si impegna in tal modo alla sua piena e corretta attuazione. Il piano di lavoro personalizzato di assistenza contiene gli

obiettivi da raggiungere, le prestazioni, le modalità e i tempi di attuazione delle prestazioni stesse, la tipologia e l'intensità assistenziale, le figure professionali coinvolte nell'attuazione del piano, i compiti specifici del personale coinvolto, il sistema di verifica, nonché i criteri di informazione e coinvolgimento della persona presa in carico e del nucleo familiare. Ogni informazione contenuta nel piano di lavoro personalizzato è regolarmente aggiornata e verificata, in modo tale da seguire l'evoluzione delle condizioni della persona nel tempo, in particolare per quanto riguarda i dati relativi al suo stato di benessere psicofisico. Il soggetto erogatore del servizio, con periodicità stabilita dal servizio sociale territoriale di riferimento, comunica ai referenti dei servizi sociali territoriali l'andamento del servizio in relazione al piano personalizzato di assistenza, che viene verificato periodicamente con gli stessi ed eventualmente modificato. Il piano e le sue eventuali modifiche vengono comunicate anche all'utente e ai familiari.

#### Linea di offerta 2 – Intervento di Comunità-

Gli operatori di comunità vengono assegnati ai Centri Sociali Anziani presenti sul territorio che insistono sulle macroaree individuate sul territorio del Comune della Spezia. In quei contesti osservano e raccolgono i bisogni sociali e le risorse della comunità locale (quartiere/frazione) e stimolano i cittadini in processi di partecipazione attiva. L'intervento del caregiver protettivo potrà essere previsto oltre che a favore di un utente singolo anche a favore di un gruppo di utenti, sempre su indicazione dei servizi sociali territoriali. Il servizio sociale del Comune della Spezia organizza il trasporto di disabili presso Centri terapeutico-riabilitativi dell'ASL n. 5 Spezzino e/o presso altre strutture in base a criteri d'accesso prestabiliti e su indicazione dei servizi specialistici Asl.

### **CONTENUTI QUANTITATIVI E QUALITATIVI DEL SERVIZIO**

#### COMUNE DELLA SPEZIA

##### Linea di offerta 1 – Assistenza Domiciliare

n. 60.407 ore annuali complessive così suddivise:

- n. 34.207 intervento socio-assistenziale complesso;
- n. 22.730 intervento socio-assistenziale;
- n. 1.830 intervento socio-assistenziale in alloggi protetti e/o sociali (l.r. 9/2017);
- n. 240 intervento per la pulizia ed igiene ambientale;
- n. 1.400 pronto intervento socio assistenziale.

##### Linea di offerta 2 – Intervento di Comunità

n. 10.641 ore annuali complessive così suddivise:

- n. 1.826 operatori di comunità;
- n. 520 caregiver protettivo;
- n. 8.295 accompagnamento disabili;

### **COORDINAMENTO E REFERENTI**

n. 468 ore di coordinamento su tutti i servizi;

n. 416 ore referenti di macroarea.

## COMUNE DI LERICI

### LINEA DI OFFERTA 1 – ASSISTENZA DOMICILIARE

n. 8.930 ore annuali complessive così suddivise:

- n. 7.500 intervento socio-assistenziale complesso;
- n. 1.400 intervento socio-assistenziale;
- n. 30 intervento per la pulizia ed igiene ambientale.

### COORDINAMENTO

60 ore di coordinamento.

## COMUNE DI PORTO VENERE

### LINEA DI OFFERTA 1 – ASSISTENZA DOMICILIARE

n. 5.690 ore annuali complessive così suddivise:

- n. 4.100 intervento socio-assistenziale complesso;
- n. 1.570 intervento socio-assistenziale;
- n. 20 intervento per la pulizia ed igiene ambientale.

### COORDINAMENTO

24 ore di coordinamento.

## **FIGURE PROFESSIONALI**

Le figure professionali che verranno impiegate nelle attività sono le seguenti.

#### A) Operatore Socio Assistenziale

Gli Operatori devono essere in possesso di specifico attestato di qualificazione professionale.

#### B) Operatore Socio Sanitario

Gli Operatori devono essere in possesso di specifico attestato di qualificazione professionale.

#### C) Addetto alle pulizie (AP)

Gli Operatori devono essere in possesso di titolo di Scuola secondaria di primo grado

#### D) Coordinatore

Il coordinatore deve essere in possesso di diploma di Scuola secondaria di secondo grado in area sociale o psicopedagogica e dovrà avere esperienza almeno biennale nel coordinamento di servizi socio-assistenziali.

#### E) Referente

I Referenti per le macroaree dovranno possedere la qualifica di OSS/OSA ed avere esperienza almeno quinquennale di lavoro

Al fine di promuovere la stabilità occupazionale nel rispetto dei principi dell'Unione Europea, l'aggiudicatario del contratto di appalto è tenuto ad assorbire nel proprio organico il personale già operante

alle dipendenze dell'aggiudicatario uscente, come previsto dall'art. 50 del Codice, garantendo l'applicazione del CCNL di settore, di cui all'art. 51 del D.Lgs. 15 giugno 2015, n.81.

Per la determinazione dell'ora di assistenza domiciliare al fine del calcolo della base di gara si è tenuto conto non solo del costo del lavoro, ma anche delle spese di produzione del servizio e delle spese generali di gestione e delle spese di spostamento degli operatori.

## COMUNE DELLA SPEZIA

### LINEA OFFERTA 1

figure professionali	cat.	costo orario CCNL	COSTI GENERALI UTILE D'IMPRESA 4,5%	COSTO ORARIO	costo orario con maggiorazione 5 minuti spostamenti	n. ore ANNUO	costo orario tot. x n. ore con maggiorazione
OSS	C2	18,09	0,81	18,90	20,48	34.207	700.538,41
OSA	C1	17,55	0,79	18,34	19,87	22.730	451.601,06
OSA x alloggi protett/sociali	C1	17,55	0,79	18,34	19,87	1.830	36.358,55
addetto pulizie	A1	15,27	0,69	15,96	17,29	240	4.148,86
OSS pronto intervento assistenziale	C2	18,09	0,81	18,90	20,48	1.400	28.671,14
							<b>1.221.318,02</b>

### LINEA OFFERTA 2

OSS operatori di comunità	C2	18,09	0,81	18,90	20,48	1.826	37.395,36
OSA caregiver protettivo	C1	17,55	0,79	18,34	19,87	520	10.331,39
OSS x disabili sul pulmino	C2	18,09	0,81	18,90	18,90	8.295	156.809,09
							<b>204.535,85</b>

### COORDINAMENTO LINEA 1 E 2

coordinamento su tutto - OSS C3	C3	18,64	0,84	19,48	19,48	468	9.116,08
OSS referenti macroarea	C2	18,09	0,81	18,90	18,90	416	7.864,08
							<b>16.980,16</b>

**TOTALE ANNUO LA SPEZIA** **1.442.834,04**

**BASE DI GARA LA SPEZIA TOTALE TRIENNIO** **4.328.502,11**

**COMUNE DI LERICI****LINEA OFFERTA 1**

figure professionali	cat.	costo orario CCNL	COSTI GENERALI UTILE D'IMPRESA 4,5%	COSTO ORARIO	costo orario con maggiorazione 5 minuti spostamento	n. ore ANNUO	costo orario tot. x n. ore con maggiorazione
OSS	<b>C2</b>	18,09	0,81	<b>18,90</b>	<b>20,48</b>	7.500	153.595,41
OSA	<b>C1</b>	17,55	0,79	<b>18,34</b>	<b>19,87</b>	1.400	27.815,29
addetto pulizie	<b>A1</b>	15,27	0,69	<b>15,96</b>	<b>17,29</b>	30	518,61
coordinamento su tutto - OSS C3	<b>C3</b>	18,64	0,84	<b>19,48</b>	<b>19,48</b>	60	1.168,80
							<b>183.098,10</b>

**BASE DI GARA PORTOVENERE  
TOTALE TRIENNIO**

**549.294,30**

**COMUNE DI PORTOVENERE****LINEA OFFERTA 1**

figure professionali	cat.	costo orario CCNL	COSTI GENERALI UTILE D'IMPRESA 4,5%	COSTO ORARIO	costo orario con maggiorazione 5 minuti spostamento	n. ore ANNUO	costo orario tot. x n. ore con maggiorazione
OSS	<b>C2</b>	18,09	0,81	<b>18,90</b>	<b>20,48</b>	4.100	83.965,49
OSA	<b>C1</b>	17,55	0,79	<b>18,34</b>	<b>19,87</b>	1.570	31.192,86
addetto pulizie	<b>A1</b>	15,27	0,69	<b>15,96</b>	<b>17,29</b>	20	345,74
coordinamento su tutto - OSS C3	<b>C3</b>	18,64	0,84	<b>19,48</b>	<b>19,48</b>	24	467,52
							<b>115.971,61</b>

**BASE DI GARA PORTOVENERE  
TOTALE TRIENNIO**

**347.914,82**

Il prezzo a base di gara è stato quindi incrementato di un costo pari a 5 minuti di prestazione (per spostamenti da un luogo di prestazione ad un altro degli operatori) nonché di una percentuale pari al 4,5% per le spese indirette, generali e per gli utili d'impresa, fino al prezzo a base di gara soggetto a ribasso di Euro 5.225.711,24.

La natura delle prestazioni, che rispondono a bisogni individuali soggetti a modifica anche nel brevissimo periodo, rende solo presumibile l'andamento del servizio nel corso del tempo per l'operare di diverse varianti non programmabili, tra le quali:

-la variazione di intensità dei bisogni socio assistenziali di ciascuno utente nel corso della sua vita (Assistenza Domiciliare e Care giver Protettivo);

-l'andamento delle certificazioni ex. L. 104/92 e l'ingresso nei percorsi semiresidenziali di nuovi soggetti disabili con profilo di funzionamento che prevede il trasporto presso le strutture indicate dalla ASL 5 (Trasporto Disabili).

Rispetto all'attività di informazione/orientamento/supporto assistenziale, essendo l'Operatore di Comunità a contatto con realtà locali sottoposte a cambiamento, l'andamento della prestazione sarà influenzato dai bisogni e dalle risorse presenti nella Comunità di riferimento nonché da novità normative e/o progettuali. In considerazione di quanto sopra, appare evidente che la variazione del monte ore delle prestazioni da svolgersi nel corso della durata dell'appalto, indipendentemente dall'entità, non deve considerarsi una modificazione dell'oggetto originario del contratto ma l'ordinaria dinamica organizzativa di un servizio che per raggiungere la propria finalità deve poter rispondere alle mutevoli necessità della propria utenza e della Comunità. Fermo restando il divieto di modifica sostanziale del contratto nel corso della sua esecuzione di cui al comma 4 dell'art. 106 del D. Lgs. 50/2016, la flessibilità necessaria al raggiungimento degli scopi propri del servizio in appalto potrebbe determinare ulteriori necessità di modifica delle condizioni negoziali durante il periodo di validità: alcune sono rappresentate dallo *ius superveniens* sulla materia specifica al fine di favorire la permanenza a domicilio di persone anziani e disabili nonché la fruizione dei servizi, mentre altre sono rimesse alla valutazione della stazione appaltante che, ai sensi dell'art. 106, comma 1 lett. e) del Codice dei contratti pubblici può comunque richiedere varianti non sostanziali alle prestazioni contrattuali per meglio rispondere alle esigenze del sistema educativo del territorio.

## **B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE**

Dato che la norma in materia 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 può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità 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".

In *primis*, si precisa che il fatto di assicurare 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 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. Più nello specifico, gli Stati membri, ove necessario,

dovrebbero istituire meccanismi di finanziamento del costo netto, derivante dagli obblighi di servizio universale, qualora sia dimostrato che tali obblighi possono essere assunti solo in perdita o ad un costo netto superiore alle normali condizioni commerciali: infatti, occorre vigilare affinché il costo netto derivante dagli obblighi di servizio universale sia correttamente calcolato e affinché l'eventuale finanziamento comporti distorsioni minime per il mercato e per gli organismi che vi operano e sia compatibile con il disposto degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità Europea (ora articoli 107 e 108 della Sezione 2 rubricata "Aiuti concessi dagli Stati" del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (dopo il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007)).

In *secundis*, si puntualizza che per "prezzo abbordabile" deve intendersi un prezzo definito a livello nazionale dagli Stati membri in base alle specifiche circostanze nazionali, che può comprendere la definizione di una tariffa comune indipendente dall'ubicazione geografica o formule tariffarie speciali destinate a rispondere alle esigenze degli utenti a basso reddito. Dal punto di vista del consumatore, l'abbordabilità dei prezzi è correlata alla possibilità di sorvegliare e controllare le proprie spese. Ciò al fine di rendere un determinato servizio pubblico pienamente accessibile e fruibile a tutti gli utenti finali, garantendo altresì un determinato livello qualitativo, a prescindere dall'ubicazione geografica dei medesimi e tenuto conto delle specifiche circostanze nazionali.

Inoltre, la suddetta Direttiva 2002/22/CE esplicita che la qualità ed il prezzo del servizio sono fattori determinanti in un mercato concorrenziale e le autorità nazionali di regolamentazione dovrebbero essere in grado di controllare la qualità del servizio prestato dalle imprese designate quali imprese soggette ad obblighi di servizio universale.

Al riguardo si puntualizza che non dovrebbero esistere limitazioni per quanto riguarda gli operatori designati ad assumersi la totalità ovvero una parte soltanto degli obblighi di servizio universale.

In sintesi, il concetto di servizio pubblico può essere funzionalmente 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 può essere definito in considerazione degli effetti perseguiti, volti a garantire un determinato servizio di qualità ad un prezzo accessibile.

Relativamente alla materia dei servizi pubblici locali si può concludere che le due testé 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 esplicare (direttamente ovvero indirettamente mediante la concessione ad imprese pubbliche, miste o private) l'attività di interesse generale, mentre 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.

Con riguardo agli obblighi di servizio pubblico, può affermarsi che la *ratio* degli stessi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra il mercato e la regolamentazione, tra la concorrenza e l'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).

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.

## **SEZIONE C**

### **MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA**

Dall'anno 2003 il servizio di assistenza domiciliare è gestito integralmente in appalto ad operatori del settore socio/assistenziale; questa scelta si è resa necessaria per l'aumento quantitativo e della tipologia e della relativa complessità degli utenti del servizio di assistenza domiciliare, che ha reso inadeguati i tempi ed i programmi di assunzione/formazione/sostituzione di operatori dipendenti dall'Ente rispetto alla natura ed all'urgenza degli interessi di cui veniva richiesta la tutela. In ogni caso si rappresenta la impossibilità normativa di procedere a gestione diretta del servizio in ragione delle normative vigenti riguardanti il personale e le possibili assunzioni.

Le Amministrazioni Comunali ritengono che, nel caso di specie, lo strumento dell'Appalto di servizi sia la più adeguata forma di affidamento del servizio, consentendo attraverso la concorrenzialità tra operatori del settore socioassistenziali la comparazione di progettualità qualificate e specializzate, con l'obiettivo di selezionare la proposta che esprima la maggiore capacità tecnico/professionale utilizzando come criterio di aggiudicazione quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa; la centralità degli aspetti qualitativi del servizio determina altresì la scelta di attribuire l' 80% del punteggio disponibile per la valutazione delle offerte alla parte di esse contenente gli elementi tecnico/progettuali ed il restante 20 % alla parte relativa al prezzo. Nell'ambito del punteggio destinato alla valutazione della parte tecnica delle offerte viene attribuito adeguato rilievo a proposte migliorative ed innovative del servizio, nella costante ricerca del continuo sviluppo quali/quantitativo degli interventi offerti. Inoltre, si sottolinea l'impossibilità normativa di procedere a gestione diretta del servizio in ragione delle normative vigenti riguardanti il personale e le possibili assunzioni.

## **SEZIONE D**

### **ANALISI DI EFFICIENZA ED ECONOMICITÀ DELLA SCELTA**

La modalità di affidamento prescelta risulta in continuità con l'attuale forma di gestione prescelta dai Comuni.

Essa si motiva in termini di efficacia ed economicità per la natura progettuale delle prestazioni da effettuare. Per ogni persona è predisposto un piano di lavoro personalizzato di assistenza sulla base dei bisogni rilevati (con particolare riguardo alla situazione personale, familiare e socio-ambientale) per questo le prestazioni devono essere assicurate ad ogni utente, in maniera continuativa, da parte di personale qualificato, costantemente aggiornato e dotato di adeguati strumenti operativi.

Di conseguenza la forma dell'appalto offre massime garanzie che derivano dalla specializzazione dell'organizzazione e della prestazione, che consente di ottimizzare qualità e rendimento e di ottenere economie di scala contenendo i costi di produzione del servizio e dalla natura del rapporto di lavoro privato, che consente:

- rapidità ed efficacia nell'adattare l'organico degli addetti al numero dei piani di lavoro personalizzati elaborati dai servizi sociali

- certezza e tempestività nel garantire la continuità negli interventi in caso di assenza del personale titolare dei casi, indipendentemente dalla sua durata e causa

- efficienza della pianificazione ed esecuzione degli interventi formativi necessari per aggiornare il personale e rispondere adeguatamente ai bisogni della tipologia dell'utenza territoriale.

Ciò è rafforzato dall'esito positivo della gestione in appalto confermato dalle attività di customer satisfaction che ha sottolineato dagli utenti del servizio un buon livello di soddisfazione.

La forma del contratto d'appalto peraltro consente interamente l'esplicitarsi delle attività di progettazione, decisione, verifica e controllo della qualità del servizio offerto proprie del titolare, consentendo all'Ente di concentrare su questi aspetti fondamentali le proprie risorse organizzative.