

Relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta (ex D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 - art. 14, comma 3)

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	<i>Servizi di assistenza domiciliare ed infermieristico</i>
Ente affidante	<i>Comune di San Bellino</i>
Tipo di affidamento	<i>Appalto di servizi</i>
Modalità di affidamento	<i>Affidamento diretto o procedura negoziata</i>
Durata del contratto	<i>24 mesi, con possibilità di rinnovo per ulteriori due anni</i>
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	<i>Nuovo affidamento per intervenuta scadenza di un precedente appalto</i>
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	<i>Comune di San Bellino</i>

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Alice Cavallini
Ente di riferimento	Comune di San Bellino
Area/servizio	Area Amministrativa-Finanziaria
Telefono	0425 703009
Email	anagrafe@comune.sanbellino.ro.it
Data di redazione	24 ottobre 2025

SEZIONE A

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

La disciplina generale dei servizi pubblici locali è oggi contenuta nelle norme ancora vigenti, dell'art. 113 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e nel D. Lgs. 23 dicembre 2022, n.201.

In particolare, per le forme di affidamento, i commi 1, 2 e 3 dell'art. 14 di quest'ultima fonte normativa prevede quanto segue:

- 1. Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:
a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;
c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;
d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.*
- 2. Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.*
- 3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni.*

La giurisprudenza ha precisato che sono da considerare servizi pubblici tutti quelli di cui i cittadini usufruiscono *uti singuli* e come componenti della collettività, purché rivolti alla produzione di beni e utilità per obiettive esigenze sociali (Cons. St., sez. V, 22 Dicembre 2005, n. 7345). Il “servizio pubblico” può essere definito come un'attività di interesse generale assunta dal soggetto pubblico (titolare del servizio medesimo), il quale 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, la nozione comunitaria di cd. servizio universale ricomprende “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 nozione interna di “servizio pubblico locale”, in base alle interpretazioni elaborate al riguardo dalla giurisprudenza comunitaria (*ex multis*, Corte di giustizia UE, 18 giugno 1998, C-35/96, Commissione c. Italia) e dalla Commissione europea (in specie, nelle Comunicazioni in tema di servizi di interesse generale in Europa del 26 settembre 1996 e del 19 gennaio 2001, nonché nel Libro verde su tali servizi del 21 maggio 2003), deve essere considerata corrispondente a quella comunitaria di “servizio di interesse generale”, ove limitata all’ambito locale, come riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 272 del 2004 (e ribadito con sent. Corte cost. n. 325/2010). 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 (Commissione Europea, I servizi d’interesse generale in Europa [COM(96)443]).

SEZIONE B

CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO E OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

B.1 CARATTERISTICHE DEL SERVIZIO

L’affidamento prevede la gestione dei servizi di assistenza domiciliare e assistenza infermieristica, che dovranno avvenire con i seguenti criteri:

- assistenza domiciliare, ore annue previste 390, (6 h. settimanali) con possibilità di variazione in aumento o in diminuzione in relazione alle necessità dell’utenza.
- assistenza infermieristica, ore annue previste 325 (5 h. settimanali) con possibilità di variazione in aumento o in diminuzione in relazione alle necessità dell’utenza

1. Assistenza domiciliare

Le prestazioni tipiche del servizio di assistenza domiciliare dovranno caratterizzarsi per i seguenti aspetti peculiari e saranno rivolte al perseguimento delle finalità di seguito indicate.

Il personale dovrà essere in possesso di un attestato di qualificazione professionale di operatore socio sanitario.

Le finalità generali che dovranno essere perseguite riguardano la cura della persona e della sua abitazione, nel rispetto della dignità e dei diritti individuali, in virtù di una personalizzazione degli interventi svolti.

Il Servizio di assistenza domiciliare consta di prestazioni a carattere socioassistenziale da espletare presso il domicilio dell'utenza o presso la sua dimora abituale, dal lunedì al sabato, in orario sia antimeridiano che pomeridiano, secondo le esigenze dell'utente e compatibilmente con le finalità del Servizio reso.

Con il termine domicilio non si vuole indicare semplicemente "la casa", quale luogo fisico dove vive ogni individuo, bensì l'insieme delle relazioni affettive e psichiche che permettono una crescita e un'esistenza dignitosa ad ogni cittadino.

Il servizio reso presso l'utente dovrà essere concordato con l'assistente sociale di riferimento titolare del servizio reso dal singolo ente.

La Ditta Appaltatrice deve garantire un numero di operatori sufficienti a soddisfare tutte le esigenze degli utenti.

Il personale impegnato deve essere idoneo a svolgere tutte le mansioni e funzioni richieste e dimostrare di essere in possesso dei requisiti di idoneità sanitaria richiesti dai competenti servizio dell'ULSS.

La Ditta Appaltatrice dovrà impegnare per il servizio presso il singolo utente il medesimo personale al fine di garantire una continuità del servizio.

La Ditta Appaltatrice dovrà predisporre su indicazione dei servizi sociali un piano di intervento per ogni utente segnalato, per il quale dovrà essere predisposta una cartella domiciliare con tutte le notizie e informazioni utili al servizio.

Mensilmente (o su richiesta dell'assistente sociale) dovranno essere svolte delle riunioni di coordinamento per analizzare l'andamento del servizio.

La Ditta Appaltatrice risponde dei danni a persone e/o cose che potrebbero derivare da atti/fatti conducibili all'affidatario medesimo e/o ai suoi dipendenti e si obbliga a stipulare allo scopo idonea assicurazione sollevando gli enti da qualsiasi controversia che al riguardo venisse mossa.

La Ditta Appaltatrice dovrà provvedere con automezzi propri agli spostamenti degli operatori per lo svolgimento del servizio e a proprie spese alla fornitura al personale di tutto quanto necessario allo svolgimento del lavoro secondo quanto previsto dalle vigenti norme in materia di igiene e tutela della salute del personale e degli utenti.

La Ditta Appaltatrice deve garantire l'aggiornamento professionale e la formazione permanente degli operatori.

Gli operatori effettueranno le prestazioni con diligenza e riservatezza, seguendo il principio della collaborazione con gli altri operatori, gli uffici dell'ente e l'assistente sociale di riferimento.

Gli operatori durante il servizio dovranno mantenere una condotta irreprensibile, garantendo il mantenimento del segreto su fatti e/o circostanze dei quali abbiano avuto notizia durante l'espletamento del servizio nel rispetto della normativa di riferimento.

Al personale è fatto assoluto divieto di accettare alcuna forma di compenso da parte degli utenti, di qualsiasi natura esso sia, in cambio delle prestazioni effettuate.

La Ditta Appaltatrice si impegna a garantire l'immediata sostituzione del personale, in caso di malattia ferie ecc, senza alcun aggravio per l'ente, il quale è titolato a chiedere la sostituzione del personale qualora

risultasse inidoneo al servizio e/o ci fossero delle segnalazioni da parte dell'utenza di comportamenti non idonei al servizio reso dall'operatore.

La sostituzione del personale dovrà essere comunicata al Comune di riferimento, con la massima tempestività.

Non è consentita la sospensione non motivata del servizio, a pena di risoluzione del contratto.

2. Servizio infermieristico

Le prestazioni tipiche del servizio infermieristico dovranno caratterizzarsi per i seguenti aspetti peculiari e saranno rivolte al perseguimento delle finalità di seguito indicate.

Le prestazioni socio-sanitarie costitutive del Servizio di Assistenza Infermieristica sono le seguenti:

- Prelievi venosi
- Controllo glicemia
- Misurazione della pressione
- Monitoraggio dei bisogni dell'utenza e collaborazione con le altre forze operanti sul territorio a livello socio-sanitario;

L'Infermiere predispone presso apposito locale del Comune il materiale e la strumentazione necessaria per gli interventi programmati. Raggiunto il domicilio designato l'infermiere si rapporta al paziente ed al contesto familiare, mette in atto ed esegue con cura le operazioni previste per la patologia specifica del soggetto preso in carico e, prima di lasciare il domicilio, lascia ai familiari del paziente, se necessario, le disposizioni del caso.

L'Infermiere Professionale durante il servizio deve mantenere una condotta irreprensibile, garantendo il mantenimento del segreto su fatti e/o circostanze relativi a persone e dei quali abbia avuto notizia durante l'espletamento del servizio nel rispetto della normativa di riferimento.

Allo stesso è fatto assoluto divieto di accettare alcuna forma di compenso da parte degli utenti, di qualsiasi natura esso sia, in cambio delle prestazioni effettuate.

La Ditta Appaltatrice si impegna a garantire l'immediata sostituzione dell'Infermiere, in caso di malattia ferie ecc, senza alcun aggravio per l'ente, il quale è titolato a chiedere la sostituzione del personale qualora risultasse inidoneo al servizio e/o ci fossero delle segnalazioni da parte dell'utenza di comportamenti non idonei al servizio reso.

La sostituzione del personale dovrà essere comunicata al Comune, con la massima tempestività.

Non è consentita la sospensione non motivata del servizio, a pena di risoluzione del contratto.

Per l'esecuzione del Servizio verrà utilizzata l'auto di proprietà della ditta aggiudicataria.

B.2 OBBLIGHI DI SERVIZIO PUBBLICO E UNIVERSALE

Intimamente connessa ai servizi di interesse generale è la tematica connessa agli obblighi specifici di pubblico servizio, che vanno ricondotti alla 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 e 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 tale ottica sono dichiarate ammissibili le eccezioni alle regole del mercato necessarie per garantire l'"equilibrio economico" del servizio, secondo il peso relativo delle attività redditizie e quello delle attività che non lo sono, nel rispetto comunque del principio di proporzionalità. La regolamentazione dei prezzi deve, tuttavia, essere equilibrata, nel senso che non deve ostacolare l'apertura del mercato, né creare discriminazioni fra i fornitori, né aggravare le distorsioni della concorrenza. Di conseguenza, l'intervento deve essere proporzionale allo scopo perseguito, il che presuppone, conformemente alla giurisprudenza, che non deve andare al di là di quanto indispensabile per raggiungere il relativo obiettivo "di interesse economico generale": nel caso di specie il contenimento dei prezzi.

Entro tali limiti è quindi rimessa all'Ente di riferimento la previsione di specifici obblighi di servizio pubblico, purché l'intervento tariffario ed il servizio universale (previsto nell'articolo 3 della Direttiva) confluiscono verso un medesimo scopo.

Nel definire i servizi d'interesse economico generale gli enti locali dispongono di un margine elevato di discrezionalità, ferma restando la necessità di individuare in maniera dettagliata i seguenti aspetti:

- a) la precisa natura e la durata degli obblighi di servizio pubblico;
- b) le imprese ed il territorio interessati;
- c) la natura dei diritti esclusivi o speciali eventualmente accordati alle imprese;

- d) i parametri per il calcolo, il controllo e la revisione della compensazione;
- e) le modalità per evitare sovracompensazioni e per il loro eventuale rimborso.

In ogni caso, la compensazione deve essere effettivamente utilizzata per garantire il funzionamento del servizio di interesse economico generale. La compensazione degli obblighi di servizio pubblico deve essere concessa per il funzionamento di un determinato servizio di interesse economico generale e non deve essere utilizzata per operare su altri mercati, in quanto, in tale ultimo caso, costituirebbe un aiuto di Stato incompatibile con la normativa vigente in materia. Ciò non impedisce, in ogni caso, all'impresa che riceve una compensazione per obblighi di servizio pubblico di realizzare un margine di utile ragionevole.

I costi da prendere in considerazione sono tutti i costi (variabili e/o di contribuzione al costo fisso e/o connessi a investimenti per infrastrutture) sostenuti per il funzionamento dello specifico servizio di interesse economico generale: perciò, quando l'impresa svolge anche attività al di fuori dell'ambito del servizio di interesse economico generale, è necessario prevedere obblighi di tenere una contabilità separata. Se l'impresa in questione dispone dei diritti esclusivi o speciali legati a un servizio di interesse economico generale che produce utili superiori all'utile ragionevole è possibile decidere che gli utili derivanti da altre attività al di fuori del servizio di interesse economico generale debbano essere destinati interamente od in parte al finanziamento del servizio di interesse economico generale.

Sotto il profilo dell'individuazione dei contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e universale è opportuno evidenziare che, atteso il superiore interesse pubblico alla salute e alla tutela dell'ambiente, riconosciuti a livello costituzionale, l'ente locale competente non possa esimersi dall'imporre specifici obblighi di servizio pubblico nel campo dei rifiuti, obblighi volti a garantire che i relativi servizi siano prestati in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità), a prezzi uniformi ed 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.

SEZIONE C

MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO

Alla luce della normativa vigente risultano applicabili ai servizi pubblici locali di rilevanza economica le seguenti procedure di affidamento:

- gestione diretta con risorse interne;
- conferimento in favore di imprenditori o di società individuati mediante procedure ad evidenza pubblica (esternalizzazione);
- affidamento diretto a società a totale capitale pubblico corrispondente al modello “in house providing”;
- affidamento a società a capitale misto pubblico privato, il cui partner privato sia individuato a seguito di gara ad evidenza pubblica a doppio oggetto.

1. La gestione in economia

Sono in “economia” i servizi erogati attraverso l'autonoma organizzazione di mezzi e risorse proprie.

2. Esternalizzazioni

La procedura di esternalizzazione del servizio è quella tipicamente regolamentata dal codice dei contratti (D.Lgs 36 /2023). In particolare occorre rinviare alle seguenti definizioni:

- “appalto pubblico” quale “contratto a titolo oneroso, stipulato per iscritto tra una stazione appaltante o un ente aggiudicatore e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti, la prestazione di servizi”;
- “concessione di lavori” intesa come “contratti a titolo oneroso, conclusi in forma scritta, aventi ad oggetto, in conformità al presente codice, l'esecuzione, ovvero la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità, e di lavori ad essi strutturalmente e direttamente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica, che presentano le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori, ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo;
- “concessione di servizi” quale contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

3. Affidamento in house

Si fa riferimento agli affidamenti aggiudicati ad una società interamente controllata dall'Amministrazione affidante. Trattandosi di deroga ai principi di concorrenza, non discriminazione e trasparenza, l'istituto è stato ritenuto ammissibile solo nel rispetto di alcune rigorose condizioni, individuate dalla giurisprudenza comunitaria ed elaborate anche da quella nazionale. In particolare l'affidamento diretto del servizio di un ente pubblico a una persona giuridicamente distinta è possibile qualora:

- la partecipazione societaria è interamente pubblica;
- i soci esercitano, anche in forma congiunta, un controllo analogo a quello esercitato dagli stessi sui propri servizi;
- l'affidataria realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano.

Ad oggi è possibile ricorrere a tale istituto nel rispetto della normativa delineata dal D. Lgs. 36/2023, che, in un'ottica di libera concorrenza ed ottimale gestione delle risorse pubbliche, richiede che anche per l'affidamento in house si verifichi la congruità economica dell'offerta presentata dal soggetto partecipato.

4. Società miste

L'art. 116 comma 1 del TUEL prevede che “Gli enti locali possono, per l'esercizio di servizi pubblici e per la realizzazione delle opere necessarie al corretto svolgimento del servizio, nonché per la realizzazione di infrastrutture ed altre opere di interesse pubblico, che non rientrino, ai sensi della vigente legislazione statale e regionale, nelle competenze istituzionali di altri enti, costituire apposite società per azioni senza il vincolo

della proprietà pubblica maggioritaria anche in deroga ai vincoli derivanti da disposizioni di legge specifiche. Gli enti interessati provvedono alla scelta dei soci privati e all'eventuale collocazione dei titoli azionari sul mercato con procedure di evidenza pubblica”.

SEZIONE D

MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

Il Comune intende procedere all'erogazione del servizio tramite l'individuazione di un soggetto competente cui appaltare lo svolgimento delle seguenti attività:

- assistenza domiciliare;
- assistenza infermieristica.

La modalità prescelta pare infatti essere la più adeguata alla luce delle peculiari caratteristiche del Comune di San Bellino: non è infatti possibile per l'Ente svolgere autonomamente il servizio, essendo il personale ridotto e non in possesso delle competenze necessarie allo svolgimento delle attività da dedurre in contratto; l'appalto costituisce sicuramente un modello più semplice e snello rispetto alla concessione; non si rinvergono soggetti in house o società miste in grado di svolgere i servizi *de quibus*.

L'individuazione dell'aggiudicatario avverrà nel rispetto dei principi di libera concorrenza e rotazione; si provvederà mediante affidamento diretto o procedura negoziata.

San Bellino, lì 24.10.2025

Il Responsabile del Servizio

Dott.ssa Cavallini Alice