

**Qualifica del Centro Antiviolenza quale servizio di natura non economica,
ai sensi dell'art. 36 bis, comma 1 bis della legge provinciale 13/2007**

1. Descrizione del servizio

Il Centro Antiviolenza, di cui alla scheda 6.2 del Catalogo dei Servizi socio-assistenziali vigente, da ultimo aggiornato con deliberazione della Giunta provinciale n. 604 del 6 aprile 2023 (di seguito Catalogo), si rivolge a donne che nelle loro relazioni interpersonali, nelle relazioni di coppia, in famiglia, in ambito lavorativo o in altri contesti sociali vivono o hanno vissuto situazioni di violenza psicologica, fisica, sessuale, economica, di maltrattamento, di sopraffazione, di stalking, garantendone l'anonimato e la riservatezza.

L'accesso al Centro antiviolenza è pertanto libero e viene garantito l'anonimato delle persone che vi accedono. I tempi di accoglienza variano in relazione alla situazione e al percorso di ciascuna donna.

Il Servizio offre alla donna uno spazio per chiarire sentimenti, bisogni, criticità, individuare le strategie per poter uscire dalla situazione di violenza e per prendere consapevolezza dei propri diritti e delle proprie risorse.

L'intervento, di carattere relazionale e psico-sociale, consiste in un percorso di colloqui a cadenza periodica e di durata variabile, finalizzato al raggiungimento di obiettivi stabiliti con la donna, secondo tappe concordate. I colloqui con le donne sono svolti di norma da due operatrici.

Non vengono offerte soluzioni precostituite, ma un sostegno specifico e informazioni adeguate, affinché la donna possa trovare la soluzione adatta a sé e alla propria situazione, in un'ottica di sicurezza e tutela, anche per gli eventuali figli.

Il Centro antiviolenza partecipa alla rete dei servizi pubblici e privati presenti nel territorio, per favorire un approccio integrato atto a garantire il riconoscimento della violenza subita nelle sue diverse dimensioni sotto il profilo relazionale, fisico, psicologico, sessuale, sociale, culturale ed economico.

Il Centro antiviolenza opera attraverso un significativo lavoro di rete con le risorse territoriali (in particolare le Case rifugio e il Servizio sociale), funzionale all'aiuto delle utenti e a una gestione efficiente del Servizio.

Il Centro Antiviolenza è anche il luogo in cui si promuovono attività di formazione, sensibilizzazione e prevenzione al fine di rendere visibile la tematica della violenza alle donne e di favorire un cambiamento culturale.

Il Centro Antiviolenza offre consulenza ai professionisti che incontrano donne vittime di violenza e necessitano di supporto nella valutazione del rischio e nella definizione di progetti di uscita dalla situazione di violenza.

2. Tipologia di interventi

Il Centro antiviolenza sostiene percorsi personalizzati di fuoriuscita dalla violenza, utilizzando la metodologia di accoglienza basata sulla relazione tra donne, senza praticare discriminazioni di età, etnia, provenienza, cittadinanza, religione, classe sociale, livello di istruzione, livello di reddito, abilità, o altre discriminazioni; interviene sulla prevenzione sensibilizzando il territorio e partecipa attivamente alle reti territoriali antiviolenza.

Il Centro Antiviolenza garantisce a titolo gratuito:

- a) Ascolto: colloqui telefonici, online e/o incontri in presenza;

- b) Informazione: dopo un primo ascolto vengono date le prime informazioni utili rispetto al percorso che offre il Centro e ai diritti rispetto alla legge vigente;
- c) Orientamento sociale: accoglienza, sostegno e accompagnamento attraverso colloqui strutturati volti a definire con la donna un percorso personalizzato di fuoriuscita dalla violenza, nel rispetto dei suoi tempi e della sua autodeterminazione;
- d) Supporto psicologico: sostegno nell'elaborazione del vissuto violento attraverso percorsi individuali e/o tramite gruppi di auto mutuo aiuto, anche utilizzando le strutture sanitarie ed i servizi territoriali;
- e) Supporto legale: colloqui di informazione e di orientamento di carattere legale sia in ambito civile che penale, di immigrazione e lavoro, informazione e aiuto per l'accesso al gratuito patrocinio, in tutte le fasi dei procedimenti;
- f) Valutazione del rischio: utilizzando strumenti validati per il territorio italiano;
- g) Tutela dei minori e sostegno alla genitorialità: anche raccordandosi con i servizi territoriali competenti;
- h) Orientamento all'autonomia economica e alloggiativa: raccordandosi con i servizi sociali, con i centri per l'impiego e con gli uffici competenti per l'edilizia abitativa pubblica;
- i) Collocamento in struttura protetta: in raccordo con le case rifugio.

Il Centro anti violenza garantisce la presenza costante di almeno un'operatrice nell'orario di apertura e che, a contatto con le donne, ci sia personale esclusivamente femminile, adeguatamente formato sul tema della violenza di genere. I colloqui con le donne vittime sono svolti di norma in presenza di due operatrici.

Tale tipologia di interventi rientra tra le prestazioni sociali essenziali ai sensi sia dell'art. 22, co. 4, lett. d) della legge n. 328/2000, sia dalla legge provinciale n. 6/2010, *Interventi per la prevenzione della violenza di genere e per la tutela delle donne che ne sono vittime* art. 2, che riconosce l'attività svolta sul territorio dai centri anti violenza aderenti alla rete nazionale "Donne in rete contro la violenza ONLUS" e dagli altri soggetti del terzo settore impegnati nella lotta alla violenza contro le donne.

Il Servizio in parola è, poi, ricompreso anche nel programma sociale provinciale che ai sensi dell'art. 10, co. 1 lett. b, n. 1 legge provinciale n. 13/2007, individua i livelli minimi essenziali delle prestazioni di servizio pubblico analogamente a quanto avviene con l'art. 22, co. 2, lett. c della legge n. 328/2000 (delibera della Giunta provinciale del 29 luglio 2019, n. 1116).

3. Regime attuale di organizzazione del servizio

Dal 1 gennaio 2022 il Servizio Centro anti violenza è erogato da Soggetti del Terzo settore individuati e finanziati tramite un bando per la concessione di contributi a copertura delle spese, ai sensi dell'art. 36 bis della legge provinciale n. 13/2007. Il contributo annuo effettivo è determinato in sede di rendicontazione riferita all'intero anno ed è pari al 100% della differenza tra il totale delle spese sostenute nonché ammesse e delle eventuali entrate conseguite correlate al servizio.

4. Qualificazione del servizio (SIEG – SINEG) per la corresponsione di contributi ai sensi dell'art. 36 bis co. 1 bis della legge provinciale n. 13/2007

Come è noto, *prima facie*, il *discrimen* tra i servizi di interesse generale a carattere economico o meno è identificabile nella tipologia di attività svolta: quella economica si sostanzia nell'offerta "di beni e servizi in un determinato mercato", quella non economica nello svolgimento di "attività che si pone fuori dal mercato".

Per identificare le caratteristiche relative alle attività non economiche si possono individuare tre criteri che debbono orientare gli interpreti e che possono essere utili per qualificare il caso in esame: a) il criterio del mercato potenziale, b) il criterio dell'annullamento o assenza dell'alea imprenditoriale e c) il criterio della mancanza di remunerazione del servizio.

Il criterio del mercato potenziale permette di valutare la rilevanza economica di un servizio tenendo conto della potenzialità di un mercato, analizzandone l'ubicazione, la dimensione, il bacino di utenza e le caratteristiche socio-culturali del territorio.

Il criterio dell'annullamento o assenza dell'alea imprenditoriale permette di escludere la rilevanza economica di un servizio in base a scelte organizzative dell'ente affidante, che predeterminerà ogni aspetto del servizio e delle modalità di svolgimento dell'attività del fornitore, riconoscendo allo stesso un importo pari solo al costo del servizio.

Il criterio della mancanza di remunerazione del servizio si basa sulla circostanza che la giurisprudenza costante della Corte di Giustizia ritiene servizi suscettibili di essere qualificati come «attività economiche» tutte le prestazioni fornite normalmente dietro remunerazione/prezzo. La caratteristica essenziale della remunerazione va ravvisata nella circostanza che essa costituisce il corrispettivo economico della prestazione di cui trattasi, a nulla rilevando la provenienza del corrispettivo, a sottolineare il carattere fondamentale dell'attività di impresa dato dalla realizzazione di utili per l'operatore nello svolgimento del servizio.

Per come è oggi strutturato il Centro Antiviolenza, si ritiene che ad oggi non vi sia la presenza di un mercato potenziale.

Dal lato della domanda infatti i dati relativi allo storico dimostrano che in termini numerici l'utenza non è significativa rispetto al numero di donne residenti sul territorio provinciale ed è determinata anche dalle indicazioni delle Forze dell'ordine al fine di garantire la tutela dell'incolumità delle donne; dall'altro la domanda stessa risulta variabile e non prevedibile nei suoi numeri precisi, poiché dipendono dall'insorgere di problematiche contingenti anche a carattere emergenziale. L'attività di presa in carico di ciascuna donna può inoltre variare in relazione alla complessità del percorso individuale di accompagnamento, che determina anche la durata del supporto definito dalle operatrici, anche in accordo con il servizio sociale competente, se presente. In particolare sulla base dei dati storici rilevati, si evince che il numero di utenti donne su base annuale è stato di:

Anno	Donne accolte nel servizio
2022	329
2021	335
2020	292
2019	295

La finalità prevalente del servizio consiste nella tutela dell'incolumità delle utenti.

Non vi è nel mercato un'offerta complessivamente paragonabile a quella del Servizio sostenuto dal sistema pubblico.

Il servizio offre protezione, accoglienza e sostegno alle donne vittime di violenza da parte di operatrici con formazione specifica nell'ambito del contrasto alla violenza di genere ed ha requisiti specifici declinati dall'Intesa Stato -Regioni -Province Autonome del 2022.

Il servizio di protezione, accoglienza e sostegno riveste carattere socio-assistenziale e non avrebbe la possibilità di sostenersi in un regime di libero mercato.

Occorre precisare che il personale individuato e finanziato dovrà essere destinato esclusivamente al

servizio e non potrà essere impiegato ad altri fini in caso di carenza di utenti.

Si ritiene che non sia riscontrabile un'alea imprenditoriale considerati i numerosi vincoli posti dalla legislazione provinciale, legge provinciale n. 6/2010, e la necessità di soddisfare i requisiti per i Centri anti violenza di cui all'Intesa 14 settembre 2022. tra il Governo e le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e le autonomie locali, relativa ai requisiti minimi dei Centri anti violenza e delle Case rifugio. Ai sensi dell'art. 4, comma 7 della legge provinciale n.6/2010, *Interventi per la prevenzione della violenza di genere e per la tutela delle donne che ne sono vittime*, il servizio è reso gratuitamente.

Con la medesima logica, l'ente pubblico affidante predetermina i vincoli in merito alle spese da rimborsare per la funzionalizzazione dello stesso all'interesse collettivo connesso al servizio.

Considerando, poi, che il Servizio deve essere sempre disponibile ad accogliere le utenti, l'amministrazione affidante deve individuare il personale minimo per la gestione del servizio.

Per evitare che siano lasciati margini di scelta all'attività imprenditoriale privata, occorre precisare che il personale individuato e finanziato con i contributi pubblici deve essere destinato esclusivamente al servizio e non può essere impiegato ad altri fini in caso di carenza di utenti.

Il contributo è commisurato alle spese documentabili e ai soli costi per lo svolgimento dell'attività così come etero-determinata dall'amministrazione senza che si produca alcun utile, come previsto dal diritto europeo. Pertanto l'assenza di utile generato dal servizio costituisce un ulteriore elemento per escludere la natura economica del servizio stesso.

Il servizio di Centro anti violenza assolve pertanto una rilevante funzione pubblica di prevenzione, tutela e protezione delle donne, per il quale va garantita la massima promozione e accessibilità al fine di assicurare interventi tempestivi ed efficaci, anche emergenziali. La tutela primaria dei bisogni e delle condizioni delle beneficiarie, si configura come un servizio di interesse pubblico non assoggettabile a principi di concorrenza.

Le argomentazioni sopra espresse consentono di qualificare il servizio come SINEG, di applicare conseguentemente l'art. 36 bis, della legge provinciale n. 13/2007 sulla base dei criteri e delle modalità che andranno stabilite ai sensi del comma terzo del medesimo articolo e pertanto permettono di qualificare i contributi concessi ai sensi di tale articolo come "non aiuti" ai fini della normativa dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato.