

**Qualifica del Servizio residenziale per donne vittime di violenza  
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 **Servizio residenziale per donne vittime di violenza** (di seguito Servizio), articolato in *Casa rifugio* e *Abitare accompagnato*, di cui alle schede 2.3 e 2.1 del Catalogo dei Servizi socio-assistenziali vigente, da ultimo aggiornato con deliberazione della Giunta provinciale n. 604 del 6 aprile 2023 (di seguito Catalogo), opera secondo una logica di filiera, offrendo alle donne vittime di violenza la possibilità di trovare in primo luogo protezione in fase acuta di emergenza (Casa rifugio) e poi di proseguire il consolidamento delle autonomie in un progetto di più ampio respiro (Abitare accompagnato).

La *Casa rifugio* intende sostenere le donne vittime di violenza offrendo ospitalità, protezione in un ambiente sicuro e sostegno nella scelta di allontanarsi da una situazione di violenza, avendo a disposizione un tempo, uno spazio e relazioni che consentono di porre le basi per iniziare una vita relazionale, sociale e lavorativa autonoma e soddisfacente. Viene offerto supporto agli/alle eventuali figli/e minori, coinvolti direttamente o indirettamente nella dinamica violenta e accolti insieme alla madre.

In un secondo momento, secondo una logica di filiera, e in determinate situazioni, il Servizio offre un'ulteriore proposta attraverso l'*Abitare accompagnato*, ossia un intervento residenziale per donne sopravvissute alla violenza, che necessitano di sostegno per consolidare le proprie capacità di vita autonoma.

L'obiettivo principale è di sostenere le donne vittime di violenza nella ripresa di una vita personale autonoma e serena, offrendo opportune condizioni materiali, educative e relazionali, accompagnandole in un percorso di inclusione sociale e di consolidamento di competenze personali, relazionali e sociali.

Nello specifico, l'accesso alla Casa rifugio può avvenire a seguito di segnalazione dei Servizi sociali territoriali, delle Forze dell'ordine, dei Servizi sanitari o di altre organizzazioni del Terzo settore, con il consenso della donna o su richiesta della donna stessa. Le ammissioni sono decise dall'equipe educativa che, a partire da una valutazione del rischio di recidiva e di escalation della violenza, esamina l'urgenza e la pericolosità della situazione, nonché le risorse della donna, disponibili o da attivare.

Le operatrici, con il coinvolgimento della donna accolta, predispongono un Piano personalizzato, alla definizione del quale contribuiscono anche altri soggetti della rete eventualmente presenti a supporto della situazione o attivati dalla struttura stessa.

I tempi di permanenza variano in relazione alla valutazione del rischio e alle potenzialità e risorse della persona accolta, ma non superano i 6 mesi, fatta salva la possibilità di deroga a tale termine massimo, in considerazione di specifiche esigenze (in particolare legate alla protezione) e sempre sulla base di quanto previsto nel progetto personalizzato.

Il Servizio può offrire accoglienza in situazione di emergenza anche attraverso il collocamento temporaneo presso strutture ricettive alberghiere o altre strutture socio-assistenziali appartenenti alla filiera antiviolenza, al fine di consentire una valutazione più approfondita della situazione.

La Casa rifugio è presidiata 7/7 giorni – h24 da operatrici antiviolenza.

L'*Abitare accompagnato* è un intervento di tipo residenziale che accoglie donne in uscita dai percorsi di protezione. L'accesso avviene su richiesta della donna già accolta in Casa rifugio o su invio del Servizio sociale territoriale in seguito a un processo di valutazione che vede la partecipazione attiva della donna. Successivamente l'equipe che ha in carico la situazione definisce con la donna il Piano

individualizzato, monitora nel tempo l'inserimento e predispone le relazioni periodiche di verifica.

## **2. Tipologia di interventi**

Come anticipato, il Servizio si compone di due interventi (Casa rifugio e Abitare accompagnato) che richiedono una gestione coordinata e unitaria per poter affrontare le problematiche e i principali bisogni delle persone vittime di violenza con efficacia e tempestività.

La *Casa rifugio* è una struttura di accoglienza che si caratterizza per alcune misure di sicurezza necessarie a proteggere le donne e i loro figli che stanno uscendo da una situazione di violenza. Accanto al sistema di videosorveglianza, la principale misura di sicurezza è costituita dalla segretezza dell'indirizzo.

L'accoglienza viene realizzata attraverso la messa a disposizione di ciascun nucleo di una stanza/alloggio al fine di permettere alle donne e ai/alle loro eventuali figli/e di mantenere un'intimità di vita e di organizzare le routine quotidiane in maniera corrispondente alle proprie abitudini. La permanenza presso la Casa rifugio si basa su criteri che assicurano l'autonomia delle donne nella gestione delle attività quotidiane, ma che favoriscono il superamento del senso di solitudine attraverso la convivenza e la condivisione di spazi comuni, nel rispetto reciproco e del regolamento della Casa.

La Casa rifugio è gestita valorizzando l'autonomia e l'autodeterminazione delle ospiti. Al momento dell'ingresso viene dato alla donna quanto necessario per lei e per i figli (alimenti base, materiale per l'igiene personale e dell'appartamento, indumenti, biancheria e utensili per la casa). L'intervento delle operatrici si focalizza sulla consulenza e il sostegno individuale e di gruppo alle donne per lo sviluppo di un progetto di uscita dalla situazione di violenza e per il recupero della piena autonomia. In particolare la donna viene accompagnata nella conoscenza dei propri diritti, nella presa di coscienza della situazione vissuta, dei meccanismi della violenza in generale e degli strumenti/risorse utili per uscire da tali situazioni.

Ai minori accolti insieme alle madri, coinvolti direttamente e indirettamente nella violenza, viene offerto supporto nel riconoscere e nominare le situazioni di violenza subita o assistita, nel rispetto del loro sviluppo psicofisico. Il supporto è fornito attraverso adeguati interventi professionali offerti in forma di colloquio individuale, di gruppo e di intervento specifico con le madri.

Il progetto di accoglienza viene gestito in un'ottica di lavoro di rete con gli altri servizi presenti nel territorio (sociali, sanitari, socio-sanitari, terzo settore,...), al fine di accompagnare le donne nella ricerca di un lavoro e di un'abitazione e nella gestione di altre attività funzionali al raggiungimento di una vita relazionale, sociale e lavorativa autonoma.

Le operatrici di Casa rifugio svolgono interventi di consulenza e di valutazione del rischio sia per le donne accolte nella struttura sia per i professionisti che operano nel territorio.

La Casa Rifugio mette a disposizione per l'accoglienza da 6 a 8 stanze/alloggi.

L'*Abitare accompagnato* prevede un'accoglienza in strutture collocate nel territorio provinciale, presso le quali, a ciascun nucleo, viene destinata una stanza/alloggio. Vengono garantiti gli spazi per ospitare da 5 a 7 nuclei.

L'intervento delle operatrici si focalizza sulla consulenza e il sostegno individuale e di gruppo alle donne per il consolidamento del progetto di uscita dalla situazione di violenza e per il recupero della piena autonomia. Le donne accolte vengono accompagnate nella ricerca di una sistemazione alloggiativa in autonomia e di un impiego lavorativo, o di attività formative propedeutiche. Il supporto delle operatrici è indirizzato anche alla gestione delle relazioni familiari e amicali, nonché nella cura e nell'educazione degli eventuali figli.

Analogamente a quanto avviene per la Casa rifugio il progetto di accoglienza della donna viene gestito in un'ottica di lavoro di rete con gli altri servizi presenti nel territorio (sociali, sanitari, socio-sanitari, terzo settore,...), al fine di accompagnare le donne nella ricerca di un lavoro e di un'abitazione e nella

gestione di altre attività funzionali al raggiungimento di una vita relazionale, sociale e lavorativa autonoma.

Il progetto prevede la presenza di personale educativo per alcune ore nel corso della giornata, ma viene sempre garantita la reperibilità telefonica, anche nei fine settimana e nei festivi.

Le operatrici di Casa rifugio e di Abitare accompagnato adottano una metodologia di accoglienza basata sulla relazione tra donne.

Gli interventi rientrano tra le prestazioni sociali essenziali ai sensi sia dell'art. 22, co. 4, lett. d) della legge 8 novembre n. 328/2000, sia dalla legge provinciale n. 6 del 2010, *Interventi per la prevenzione della violenza di genere e per la tutela delle donne che ne sono vittime* art. 5, che annovera tra le strutture di accoglienza per donne vittime di violenza sole o con figli minori che si trovino in situazioni di necessità o di emergenza le "case rifugio, ossia strutture di ospitalità temporanea a indirizzo segreto rivolte a donne sole o con figli minori per le quali la problematica prevalente sia quella della protezione da persone violente, intrusive o dannose".

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 residenziale per donne vittime di 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 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 del 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.

Come già descritto nei precedenti paragrafi il Servizio è articolato secondo una logica di filiera negli interventi di Casa rifugio e Abitare accompagnato. La logica di filiera applicata ad un offerta modesta di posti disponibili sia nella Casa rifugio (da 6 a 8 posti) che per l'Abitare accompagnato (da 5 a 7 posti) risponde ai principi di efficacia ed efficienza, poiché terminato il primo periodo di accoglienza nei percorsi di protezione della Casa rifugio, lo stesso soggetto gestore è autonomamente in grado, in determinate situazioni, di fornire in tempi ragionevoli una prima proposta di un Servizio residenziale rivolto alla progressiva ridefinizione di una vita personale autonoma.

Per come è strutturato e organizzato il Servizio residenziale per donne vittime di violenza si ritiene che ad oggi non vi sia la presenza di un mercato potenziale, la cui creazione dipenderebbe da precise scelte regolatorie. Dal lato della domanda, i dati relativi allo storico dimostrano che l'utenza è molto esigua, e determinata anche dalle indicazioni delle Forze dell'ordine (al fine di garantire la tutela dell'incolumità delle donne) e sostanzialmente stabile; dall'altro la domanda stessa risulta variabile e non prevedibile nei suoi numeri precisi, poiché dipendono dall'insorgere di problematiche contingenti e a carattere emergenziale.

In particolare sulla base dei dati storici rilevati, si evince che il numero di utenti donne su base annuale è stato di:

ANNO	Casa Rifugio		Abitare accompagnato	
	Donne	Figli accolti con le madri	Donne	Figli accolti con le madri
2022	20	22	5	3
2021	18	27	5	6
2020	18	22	6	5
2019	19	25	5	3

La domanda è numericamente molto ridotta, rapportata anche al fenomeno della violenza sulle donne registrato dall'Osservatorio provinciale sulla violenza di genere, di cui all'art. 11, legge provinciale n. 6/2010. Nel 2021 sono stati registrati 614 denunce/procedimenti di ammonimento.

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.

Si ritiene che non sia riscontrabile un'alea imprenditoriale, considerati i numerosi vincoli posti dalla legislazione provinciale, legge provinciale n. 6 del 2010, e la necessità di soddisfare i requisiti per le Case rifugio 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 antiviolenza 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 alla disponibilità e alle caratteristiche degli immobili e alle spese da rimborsare per la funzionalizzazione dello stesso all'interesse collettivo connesso al servizio.

Considerando, poi, che le strutture messe a disposizione devono essere sempre disponibili ad accogliere utenti sino al numero massimo stabilito, l'amministrazione affidante deve individuare il personale minimo per la gestione del servizio in base del numero di operatrici anti violenza necessarie a soddisfare il 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. In altre parole, l'équipe si dedica alle utenti presenti anche se inferiori ai posti massimi, rafforzando così il numero di operatrici anti violenza rispetto a quello delle utenti.

Per evitare, infine, che il finanziamento concesso costituisca una remunerazione del servizio ai sensi del diritto europeo è necessario che il contributo sia commisurato alle spese documentabili e ai costi per lo svolgimento dell'attività così come etero-determinata dall'amministrazione senza che si produca alcun utile. Non essendoci una dinamica di mercato in essere, l'assenza di utile generata dal servizio determina un ulteriore elemento per escluderne, ad oggi, la natura economica.

Il servizio residenziale per donne vittime di violenza pertanto assolve 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.