

ALLEGATO C)

LINEE GUIDA IN MATERIA DI GESTIONE A RETTA DI INTERVENTI SOCIO-ASSISTENZIALI

Premessa e riferimenti normativi

Il sistema cd. delle “rette” o “tariffe” nell’ambito della Provincia Autonoma di Trento non costituisce una novità. Esso infatti è stato utilizzato per decenni dagli enti territoriali competenti per la gestione di alcuni servizi residenziali e semiresidenziali, in strutture autorizzate al funzionamento sulla base della legge provinciale 12 luglio 1991, n. 14 (Ordinamento dei servizi socio-assistenziali in Provincia di Trento), abrogata a decorrere dal 1° luglio 2018, e del relativo regolamento di esecuzione, da parte di soggetti iscritti nel registro degli idonei al convenzionamento previsto dall’art. 39 della medesima legge provinciale.

Dal punto di vista finanziario, tale sistema di gestione trovava il suo specifico riferimento nell’art. 38 bis della l.p. 14/1991, laddove parla di “*individuazione di corrispettivi unitari per giornata di frequenza o prestazione*”, che corrispondono al concetto di retta o tariffa.

Il nuovo riferimento normativo, in vigore dal 1° luglio 2018, è l’articolo 22, comma 3, lett. b) e c), e comma 5 della legge provinciale 27 luglio 2007, n. 13 (Politiche sociali nella provincia di Trento), che così recita:

“Art. 22

Modalità di erogazione delle prestazioni

(...)

3. *Gli enti locali e la Provincia assicurano l'erogazione degli interventi socio-assistenziali mediante:*

(...)

- b) *l'affidamento diretto dei servizi secondo modalità non discriminatorie a tutti i soggetti accreditati ai sensi dell'articolo 20 che ne facciano richiesta, anche mediante l'utilizzo di buoni di servizio;*
- c) *l'affidamento del servizio a uno o più tra i soggetti accreditati, individuati secondo quanto previsto dal comma 5.*

(...)

5. *Nel caso previsto dal comma 3, lettera c), l'ente competente affida il servizio a uno o più soggetti accreditati individuati attraverso adeguate procedure comparative disciplinate dall'ente medesimo. Per la valutazione dell'offerta tali procedure assicurano un'importanza prevalente alla qualità della prestazione, escludendo comunque il metodo del massimo ribasso. In ogni caso l'incidenza del prezzo offerto sul punteggio totale attribuibile non può superare il 15 per cento. L'ente affidante tiene altresì conto delle valutazioni conseguite, ai sensi del capo IV, nel quinquennio precedente dai soggetti offerenti in relazione alla stessa tipologia di servizi oggetto di affidamento. La valutazione della qualità del servizio offerto tiene altresì conto della conoscenza degli specifici problemi sociali del territorio, delle risorse sociali della comunità e del loro utilizzo, della qualificazione degli operatori, della capacità progettuale e organizzativa, nonché della capacità di coinvolgimento degli utenti e dei soggetti rappresentativi di interessi. E' vietato il subappalto dei servizi affidati, salvo espressa deroga prevista nel capitolato di appalto con esclusivo riferimento alle parti del servizio non consistenti in prestazioni sociali.”*

Sono norme piuttosto generiche e non utilizzano espressamente i termini di “tariffa” o di “retta” (infatti riguardano anche altre modalità di gestione, come i voucher, l’appalto o la concessione), ma da esse si ricava che:

- l’accreditamento socio-assistenziale costituisce condizione per poter erogare il servizio con questo specifico strumento;
- non necessariamente deve riguardare servizi erogati in strutture residenziali o semiresidenziali, potendo estendersi teoricamente a tutti gli interventi per svolgere i quali è necessario il possesso dell’accreditamento;
- esistono due possibilità di scelta dei soggetti erogatori da parte dell’ente pubblico: una aperta (lett. b) e una selettiva (lett. c) e comma 5), come si dirà meglio più avanti.

Inquadramento giuridico

A livello nazionale tale sistema di gestione dei servizi socio assistenziali viene definito “acquisto di servizi e prestazioni”¹.

Malgrado tale *nomen iuris*, questa modalità di erogazione di servizi è nettamente distinta dall’appalto: l’acquisto del servizio avviene infatti in nome e per conto del destinatario del servizio medesimo, che non è in grado di effettuarlo in modo autonomo, ma che può, se ne sussistono le condizioni, partecipare alla spesa. Si assiste cioè, dal punto di vista prettamente giuridico, ad un sistema di “intermediazione”: il provvedimento del servizio sociale che dispone il fabbisogno di una determinata prestazione sociale in favore di una persona fragile, costituisce in capo a quest’ultima il diritto di ottenere quella data prestazione; scatta quindi in capo all’ente locale l’incombenza di individuare il soggetto che offre il servizio più idoneo al caso (servizio talvolta scelto in modo categorico e tassativo dall’autorità giudiziaria, come può accadere con i minori allontanati dalle famiglie di origine).

L’ente pubblico quindi non affida (appalta²) all’esterno l’intera gestione di un servizio, ma, attraverso la preselezione garantita dall’accreditamento, sceglie “i migliori” soggetti che assicurano determinati standard di gestione e di offerta di servizi in favore degli utenti che ha in carico e che di volta in volta invia all’uno o all’altro, a seconda del progetto individualizzato.

Altro elemento distintivo dall’appalto è l’assenza della garanzia della prestazione: la tariffa (che, nella maggior parte dei casi, è giornaliera) viene infatti corrisposta solo in caso di invio dell’utente, non si paga il “vuoto per pieno”.

¹ V. art. 11, comma 3 della L. 328/2000, art. 5 del D.P.C.M. del 30 marzo 2001 (Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell’art. 5 della L. 8 novembre 2000, n. 328) e punto 6.3 della delibera dell’ANAC n. 32/2016 (*Linee guida per l’affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali*).

² È necessario precisare che nell’ambito della l.p. 13/2007 il termine “affidamento” viene utilizzato in senso generico, non riferito esclusivamente all’affidamento tramite appalto o concessione, a differenza del medesimo termine utilizzato dall’art. 30 della l.p. 2/2016; ciò è dimostrato dal fatto che l’art. 22, comma 3, lett. b) parla, ad esempio, di “affidamento... anche mediante l’utilizzo di buoni di servizio”. Di conseguenza anche con riguardo alla lett. c) (e al successivo comma 5) il termine va inteso nel senso più ampio e potrà costituire da riferimento normativo sia per l’appalto e la concessione, sia per altre forme alternative di gestione, come quella oggetto di questo documento.

Procedura di scelta dei soggetti: formazione dell'elenco dei fornitori

Come sopra anticipato, il presupposto per il ricorso a questo strumento di gestione dei servizi è l'accreditamento dei soggetti ad operare in ambito socio assistenziale, disciplinato dal regolamento approvato con D.P.P. 9 aprile 2018, n. 3-78/Leg., di seguito regolamento.

L'ordinamento provinciale, come avviene in alcune regioni del resto d'Italia, distingue tra l'ente accreditante, la Provincia, e l'ente affidante, le Comunità di valle/Territori, ad eccezione di quegli interventi ancora in carico alla Provincia. In altre regioni entrambe le competenze sono in capo allo stesso ente pubblico (Comuni e/o Aziende sanitarie).

L'accreditamento rilasciato dalla Provincia assicura che i soggetti erogatori siano in grado di offrire all'utente fragile servizi socio assistenziali di qualità, tesi al miglioramento continuo della risposta al bisogno e *“volti alla promozione di un contesto sociale inclusivo e favorevole, per aumentare il benessere e l'autonomia personale e per rafforzare la coesione sociale e agevolare lo sviluppo del territorio”* (art. 31, comma 1 della l.p. 13/2007). Esso viene rilasciato a tutti i soggetti che ne fanno richiesta e che possiedono i relativi requisiti, indipendentemente da una valutazione dei fabbisogni e da un parere programmatico (art. 20, comma 1 della l.p. 13/2007).

L'ente affidante, per l'acquisto di prestazioni sociali rivolte ad una data categoria di persone, dovrà pertanto valutare se servirsi di tutti i soggetti accreditati oppure, sulla base di un'analisi dei fabbisogni e della sostenibilità dell'offerta del servizio³, selezionarne alcuni.

L'ente affidante dovrà quindi formare e approvare, previo avviso pubblico, un **elenco di fornitori**.

Se si opta per il metodo della massima **apertura**, in applicazione dell'art. 22, comma 3, lett. b) della l.p. 13/2007, l'elenco sarà formato da tutti i soggetti accreditati, per quella data aggregazione funzionale o tipologia di servizi, che hanno stipulato con la Provincia la cosiddetta “convenzione quadro”, con la quale si rendono disponibili ad offrire determinati servizi, secondo gli standard stabiliti nel Catalogo dei servizi di cui all'art. 3 del regolamento, attraverso questa modalità di finanziamento⁴.

³ La sostenibilità varia a seconda della categoria di servizio e del bacino di utenza, oltre che delle dimensioni del “mercato”: ad esempio, può risultare difficile sostenere, con questo strumento di finanziamento, un servizio di pronta accoglienza di minori rispetto ad un altro servizio residenziale destinato a progetti di inserimento caratterizzati da maggior stabilità, così come potrà risultare diversa la valutazione sulla sostenibilità di una identica categoria di servizio erogata a Trento piuttosto che in una piccola comunità di valle.

⁴ In breve, il nuovo sistema di qualità dei servizi, avviato con l'efficacia del regolamento di esecuzione della l.p. 13/2007, si articola in quattro fasi:

1) autorizzazione/accreditamento: ad essere autorizzati e accreditati non sono più i servizi, come nel sistema della l.p. 14/1991, ma i soggetti; ciascun soggetto potrà essere autorizzato/accreditato per una o più aggregazioni funzionali costituite dalla combinazione tra una data area (età evolutiva e genitorialità, età adulta, età anziana e persone con disabilità) e un ambito di intervento (residenziale, semiresidenziale, domiciliare e di contesto, sulla base di una serie di requisiti generali e specifici; in alternativa esistono tipologie di servizi non rientranti in una specifica aggregazione o area (interventi per l'acquisizione dei pre-requisiti lavorativi, servizi territoriali e sportello sociale): per i soggetti che operano in queste tipologie sono previsti un'autorizzazione e un'accreditamento semplificati, ad hoc;

2) comunicazione del servizio e/o convenzione quadro: una volta ottenuta l'autorizzazione, il soggetto deve comunicare alla Provincia quali servizi - tra quelli ricompresi dal nuovo Catalogo dei servizi (art. 3 regolamento) all'interno delle aggregazioni funzionali o delle altre tipologie - intende avviare. Se il soggetto è anche accreditato, deve stipulare con la Provincia la cd. “convenzione quadro” prevista dall'art. 23, comma 6 della l.p. 13/2007 e dall'art. 9 del regolamento: con tale convenzione si impegna a svolgere quei determinati servizi ricompresi dal nuovo Catalogo dei servizi all'interno delle aggregazioni funzionali o delle altre tipologie per i quali è accreditato, secondo gli standard stabiliti nel Catalogo medesimo e secondo i corrispettivi (o i criteri per determinarli) stabiliti dalla Provincia previa intesa col CAL; in questa convenzione il soggetto preciserà gli strumenti di affidamento/finanziamento con i quali è disposto ad erogare i servizi per conto dell'ente pubblico;

L'elenco in forma aperta dovrà essere costantemente aggiornato con l'aggiunta dei soggetti che si accreditano successivamente alla sua formazione e con la cancellazione di quelli che decadono dall'accREDITAMENTO. Esso di fatto coincide con il registro dei soggetti accreditati di cui all'art. 10 del regolamento.

Nel caso in cui si renda necessario approvare un **elenco "chiuso"**, e si ricorra quindi all'art. 22, comma 3, lett. c) della l.p. 13/2007, i criteri per la sua formazione e per la selezione dei soggetti accreditati da prevedere nell'avviso pubblico sono indicati dal successivo comma 5:

- criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (con il valore del prezzo che non potrà superare il 15%);
- le valutazioni conseguite, ai sensi del Capo IV della l.p. 13/2007, nel quinquennio precedente;
- conoscenza degli specifici problemi sociali del territorio;
- conoscenza delle risorse sociali della comunità di riferimento e del loro utilizzo;
- qualificazione degli operatori, capacità progettuale e organizzativa;
- capacità di coinvolgimento degli utenti e dei soggetti rappresentativi di interessi.

L'ente competente potrà aggiungere ulteriori criteri selettivi, quali ad esempio:

- in caso di servizi residenziali o semi-residenziali, nei quali la struttura viene messa a disposizione dal soggetto accreditato, che la stessa sia ubicata nell'ambito territoriale di riferimento, per assicurare la maggiore prossimità possibile al contesto di vita degli utenti, in un'ottica inclusiva;
- i requisiti previsti dall'art. 30, comma 4 della legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2 (Legge provinciale di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016), che così recita: *"Nell'affidamento dei servizi sociali, compatibilmente con la natura del servizio e con le finalità delle leggi provinciali di settore, le amministrazioni aggiudicatrici promuovono la qualità, la continuità, l'accessibilità, anche economica, la disponibilità e la completezza dei servizi, l'efficacia e l'appropriatezza delle prestazioni, le esigenze specifiche delle diverse categorie d'utenti, compresi i gruppi svantaggiati e vulnerabili, il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti, l'innovazione e la capacità di generare capitale sociale in termini di valorizzazione delle risorse locali, ivi compreso il volontariato. Le amministrazioni aggiudicatrici promuovono inoltre la realizzazione di sinergie con la rete dei servizi sociali nonché, ove sia richiesto in relazione a particolari esigenze di esecuzione della prestazione, il radicamento diffuso sul territorio e il legame con la comunità locale finalizzati alla costruzione di rapporti di prossimità con i cittadini, con i gruppi sociali e con le istituzioni."*

Oltre al possesso dell'accREDITAMENTO (che garantisce, tra il resto, il rispetto dei trattamenti economici previsti dalla contrattazione collettiva e delle norme in materia di previdenza e assistenza), quali requisiti di partecipazione alla selezione dovranno essere previsti, in analogia con la normativa sui contratti pubblici, i requisiti di moralità elencati nell'art. 80 del Codice dei contratti pubblici, che solo in minima parte sono assicurati dall'accREDITAMENTO⁵.

Stipula dell'accordo e gestione del servizio

Il rapporto che si instaura tra ciascuno dei soggetti accreditati iscritti nell'elenco, aperto o chiuso che sia, e l'ente pubblico che ha in carico l'utente è disciplinato da un **accordo contrattuale**, la cui natura giuridica non è quella di un contratto sinallagmatico, ma di un negozio giuridico bilaterale o

3) affidamento/finanziamento del servizio, secondo i vari strumenti previsti dalla l.p. 13/2007;

4) valutazione, secondo quanto previsto dal Capo IV della l.p. 13/2007.

⁵ Cfr. la citata delibera ANAC n. 32/2016, punto 6.3.

plurilaterale⁶ che disciplina i vari ruoli dei soggetti coinvolti, le relative responsabilità, gli aspetti finanziari (le tariffe o rette) e la durata dell'efficacia dell'elenco e quindi del rapporto.

In entrambi i tipi di elenco l'ente pubblico, attraverso l'assistente sociale che predispose il progetto individualizzato, dovrà scegliere di volta in volta il soggetto gestore iscritto nell'elenco a cui inviare l'utente. Se a quel dato progetto individualizzato corrisponde l'offerta di un unico soggetto gestore (tenendo conto anche della prossimità territoriale al contesto di vita dell'utente), la scelta sarà diretta. Se invece vi sono più soggetti disponibili tra gli iscritti, deve essere previsto un sistema di **rotazione**, a garanzia della trasparenza e del principio di non discriminazione.

Valore delle rette o tariffe

Con riferimento al valore economico delle prestazioni, in un modello "perfetto" le **tariffe** dovrebbero essere predeterminate dall'ente pubblico per ogni categoria di servizio, che le può eventualmente differenziare in base alle caratteristiche del servizio e alle tipologie di utenza; esse andrebbero applicate a tutti i soggetti iscritti nell'elenco.

Sulla base dell'art. 23, comma 6 della l.p. 13/2007, è compito della Provincia stabilire, previa intesa col Consiglio delle autonomie locali, i corrispettivi delle prestazioni fornite dai soggetti accreditati (oggetto della "convenzione quadro") o i criteri per la sua determinazione, al fine di garantire uniformità di trattamento ed equità su tutto il territorio provinciale. È sicuramente un obiettivo da raggiungere, seppure gradualmente, quantomeno entro la conclusione del periodo transitorio triennale decorrente dalla data di efficacia del nuovo sistema di qualità dei servizi (1° luglio 2018-1° luglio 2021).

Nel frattempo possono sopperire criteri provvisori, come, ad esempio, la fissazione di "range" che vanno da una tariffa minima ad una tariffa massima.

Inoltre, ad oggi e fino all'eventuale modifica dell'art. 3 della L. 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia) sulla **tracciabilità** dei flussi finanziari, come precisato dall'ANAC nella delibera n. 556 del 31 maggio 2017, punto 3.5, le prestazioni sanitarie e sociali erogate in regime di accreditamento non sono da ritenersi assoggettate agli obblighi di tracciabilità.

Durata dell'efficacia dell'elenco e vigilanza

Con riferimento alla **durata**, l'elenco aperto, in quanto costantemente aggiornato con i nuovi soggetti accreditati e con la cancellazione di quei soggetti che decadono dall'accreditamento, potrebbe avere un'efficacia illimitata nel tempo, fatta salva l'eventuale rivalutazione dell'interesse pubblico da parte dell'ente competente, che può, ad esempio, decidere di cambiare strumento di gestione e finanziamento di quel dato servizio.

L'elenco chiuso invece dovrà prevedere, già nell'avviso della sua formazione oltre che nel provvedimento di approvazione, una durata predeterminata⁷, al termine della quale si dovrà

⁶ Per quei servizi che vengono offerti trasversalmente sul territorio provinciale, si può ipotizzare la formazione di un unico elenco secondo una procedura che vede partecipi alcune o tutte le Comunità/Territori.

⁷ Pur essendo la possibilità di iscriversi all'elenco riservata ai soggetti accreditati (enti del Terzo settore e APSP), non trattandosi si appalto non si applicano le limitazioni previste dall'art. 77 della Direttiva appalti 2014/24/UE (corrispondente all'art. 143 del Codice dei contratti pubblici): durata massima di tre anni del contratto con divieto di riaffidamento al precedente gestore.

procedere ad approvare un nuovo elenco, stante l'interesse pubblico a proseguire nella gestione del servizio o dei servizi con questa modalità.

Nel corso della durata di efficacia dell'elenco, le funzioni di **vigilanza** vengono svolte sia dalla Provincia, con riferimento al mantenimento del presupposto dell'accreditamento, sia dagli enti che hanno approvato l'elenco per la verifica degli ulteriori requisiti e delle condizioni stabiliti nell'avviso pubblico e nell'accordo contrattuale.