



Associazione Provinciale per i Minori

Trento, 14 novembre 2019  
Prot. 594/2019/DIR/mm.=

Al Consiglio della Provincia Autonoma di Trento  
Prima e Quarta Commissione permanente

Audizione sulle modalità di affidamento dei servizi socio-assistenziali e sull'eventuale revisione della legge provinciale n. 13 del 2007 in materia di politiche sociali

Con riferimento alla materia in questione si forniscono le seguenti osservazioni.

In premessa ci permettiamo di evidenziare che APPM onlus è un'Associazione non profit che opera in Provincia di Trento dal 1976 e si occupa di minori, adolescenti e giovani offrendo risposte educative diversificate e personalizzate a sostegno dei singoli percorsi di crescita.

Dal 1976, anno di costituzione ufficiale, al fine di rispondere più efficacemente ai bisogni del territorio, la metodologia adottata si è via via modificata e aggiornata e si sono avviate nel tempo esperienze diversificate quali le attività **residenziali, diurne, aggregative, colonie diurne, progetti di comunità, servizi di conciliazione, interventi domiciliari, accoglienza di nuclei familiari bisognosi**, nell'assistenza educativa a favore di studenti con **BES e DSA**.

Tutte queste attività, in attuazione della nota normativa provinciale, nazionale ed europea, vanno assoggettate alle nuove modalità di affidamento previsto dalla vigente normativa in materia di contratti.

Anche le modalità di affidamento alternative all'appalto che sono allo studio, volte ad attivare la capacità del terzo settore di coinvolgere il volontariato, di acquisire fonti economiche integrative al finanziamento pubblico, non possono essere la risposta alle esigenze del settore che si occupa di minori. Ciò in quanto la peculiarità e la complessità dei servizi che siamo chiamati a gestire, anche alla luce dei requisiti strutturali e professionali previsti dal nuovo Catalogo dei servizi socio-assistenziali, richiede un sostegno economico integrale ed adeguato da parte dell'Ente pubblico.

Questa è un primo aspetto problematico che mette in luce le criticità che derivano nell'applicazione della normativa degli appalti al nostro settore. Ma vi è certamente dell'altro.

È sufficiente in questa sede richiamare l'essenzialità della funzione educativa che può trovare traduzione solo in servizi che sono in grado di assicurare una temporalità capace di strutturare una relazione stabile ed affidabile. Proviamo solo ad immaginare cosa comporterebbe un cambio di gestione in una comunità socio educativa per minori. Stili educativi che vengono messi in discussione, educatori ed educatrici che cambiano, relazioni che si spezzano, progetti educativi che debbono essere rivisti e messi in discussione e tanto altro.

E ancora: l'investimento richiesto da servizi che si basano sullo sviluppo di comunità, sull'attivazione di reti territoriali, produce risultati concreti solo a medio o lungo periodo.

La modalità che si sta già realizzando nei territori della nostra provincia prevede affidamenti di servizi con scadenze annuali, biennali e normalmente non oltre il triennio. In questo quadro, già critico, dobbiamo poi tenere conto che l'applicazione del Principio di rotazione impedirebbe al gestore del servizio, ma anche a colui che ha partecipato alla procedura selettiva, di poter presentare un'offerta per la prosecuzione dello stesso.

Il rischio concreto che si corre è quindi il venir meno dell'impegno ad investire a livello territoriale. Come l'esperienza insegna, gli enti che si aggiudicano l'appalto, sapendo che non potranno ulteriormente gestirlo a causa dell'applicazione del principio di rotazione, offriranno servizi sempre più scadenti. Il mordi e fuggi sarà quindi il risultato di un simile approccio. D'altra parte attivare servizi che prevedano contratti più lunghi, determinerebbe il superamento della "soglia europea" (titolo III, capo I, della direttiva 2014/24/UE), realizzando quindi scenari che da una parte comportano un aggravio amministrativo, di cui difficilmente le nostre Comunità sono in grado di farsi carico, e dall'altra l'entrata in massa di soggetti provenienti da fuori provincia.

La Giunta provinciale, a tale proposito, ha espresso un orientamento condivisibile introducendo nella l.p. 2/2016 l'articolo 19 ter e con esso la possibilità quantomeno di attenuare gli effetti dirompenti dell'applicazione rigida del principio di rotazione, laddove prevede (comma 3) che tra gli invitati vi sia anche la presenza di soggetti, ove esistenti, che non sono stati invitati in occasione di affidamenti immediatamente precedenti per la medesima categoria. Sembra superfluo sottolineare che, in applicazione della norma citata, i soggetti nuovi sono una presenza aggiuntiva rispetto ai precedenti affidatari, e non totalmente sostitutiva (sono invitati anche soggetti nuovi, ulteriori quindi rispetto ai precedenti partecipanti, che comunque possono concorrere nella procedura).

Mancano tuttavia idonee linee guida, e le ipotesi che circolano non sembrano minimamente tenere in conto questa possibilità.

Ci attendiamo una risposta efficace in tal senso.

A fronte di questo quadro di sintesi possiamo individuare nelle Linee guida di affidamento dei servizi sociali, 3 distinte procedure:

1. Procedure collaborative (contributo e co-progettazione)
2. Procedure concorrenziali (appalto)
3. Procedure in contesto di accreditamento libero (Retta o voucher)

Sui punti 1 e 2 valgono le considerazioni appena esposte, mentre per quanto riguarda le procedure di cui al punto 3, possiamo affermare che le troviamo sufficientemente coerenti con il modello di Accreditamento disegnato dalla nostra Provincia. Si tratta in questo caso di attivare uno strumento diverso dall'Affidamento, ovvero l'Acquisto di servizi e/o di interventi organizzati da soggetti del Terzo settore (cfr. Delibera ANAC n. 966 del 14 settembre 2016).

In tale fattispecie evidenziamo tuttavia il desiderio da parte dei competenti uffici della provincia di voler omogeneizzare le cosiddette rette dei servizi, andando ad individuare uno standard unico e uguale per tutti. Ci permettiamo di far notare che un servizio sociale o socio-educativo per essere efficace non deve essere standardizzato, perché per realizzare interventi di aiuto e progetti di servizio incisivi bisogna modificare il corso degli interventi (costi e persino gli orari di servizio, in alcuni casi) nel tempo. Questo comporta il venir meno del requisito relativo alla stabilità dei contenuti della fornitura. Chiediamo quindi un supplemento di approfondimento nel merito che

sappia valorizzare il pluralismo degli interventi educativi e dei soggetti del privato sociale che rappresentano oggi un traguardo che ci pone ai vertici nazionali per capacità e innovazione delle risposte

In chiusura di questo breve intervento pongo due ulteriori questioni sulle quali chiedo l'attenzione di queste autorevoli Commissioni.

La prima questione è relativa al fatto che nelle procedure di affidamento che attualmente vengono applicate, si stabilisce che la componente prezzo non può eccedere il 15%. Tale percentuale viene spesso disattesa (sia in maniera esplicita che "mascherata" arrivando ad incidere effettivamente anche per oltre il 50%). Ciò perché nella parte che riguarda la qualità del servizio vengono assunti come parametri di punteggio, indicatori che hanno un riferimento diretto con il costo dello stesso servizio. Ad esempio con quante persone ci si candida a gestire il servizio, quante ore di servizio vengono previste, ecc.

La seconda questione si riferisce alla determinazione dell'importo di gara in un servizio già gestito. Le amministrazioni locali emettono bandi impegnando la spesa sostenuta nel corso dell'anno precedente. Nel caso in cui il servizio sia stato precedentemente gestito da un soggetto che opera in esenzione iva, il criterio di definizione del costo complessivo per il servizio risulterebbe automaticamente e progressivamente ridotto. Poiché infatti, nei confronti concorrenziali il valore economico deve essere valutato sul valore dell'imponibile (quindi senza IVA), l'importo che viene messo a gara risulta ridotto in base al possibile rincaro dell'IVA dovuta nel caso in cui il soggetto aggiudicatario operi in questo regime fiscale. Esemplicando: APPM gestisce un servizio per un valore economico di 100.000,00 euro/anno (n.b. Appm è esente IVA). Viene bandita la gara su tale valore ma presumendo che l'aggiudicatario possa gravare l'importo di IVA. Quindi il valore massimo messo a gara – per lo stesso servizio dell'anno precedente - è pari a circa 95.000,00 euro. Quindi 5.000,00 in meno a parità di servizio.

Va da sé che tale meccanismo conduce ad una importante e progressiva riduzione del valore economico.

Nel ringraziare per l'attenzione mostrata, auspichiamo che la promozione del nostro welfare di comunità non si realizzi ponendo le organizzazioni di servizi, con i relativi partner territoriali, in competizione per aggiudicarsi contratti che, stante la necessaria rigidità delle modalità di esecuzione dell'appalto, risultano incompatibili con lo sviluppo di un sistema che valorizzi le risorse territoriali e che realizzi forme di integrazione tra servizi.

In questa direzione invitiamo la parte politica e quella amministrativa ad adoperarsi per individuare tutte le soluzioni possibili – in quadro sostenibile sul piano normativo – per assegnare alla nostra Provincia un solido e duraturo contesto di esercizio delle funzioni socio-assistenziali, rispettoso in primo luogo dei bisogni degli utenti e che sappia valorizzare l'enorme lavoro che negli anni i nostri operatori hanno assicurato.

Marco Depaoli – Presidente Appm Onlus  
Paolo Romito – Dirigente Appm Onlus