

## **Qualifica del servizio di Centro Socio Educativo Territoriale per minori quale servizio di natura non economica**

### **1. Descrizione del servizio**

Si tratta di un servizio semi-residenziale a carattere diurno finalizzato alla prevenzione del disagio giovanile e che prevede due direzioni di intervento: da una parte lo sviluppo di interventi di sostegno e accompagnamento rivolti al minore, dall'altra attività di animazione finalizzate all'integrazione di minori in situazione di vulnerabilità e di svantaggio sociale con i gruppi di coetanei, con le realtà associative locali e con altre risorse del tessuto sociale. Le due direzioni di intervento trovano realizzazione in un modello organizzativo che si articola secondo una struttura modulare che bilancia gli interventi di sostegno e quelli di animazione sulla base delle caratteristiche dei minori accolti e delle risorse disponibili sul territorio.

Il servizio attiva percorsi di inclusione dei minori nel proprio ambiente di vita, evitando la costruzione di ambiti segreganti, in un'ottica inclusiva. L'attività è centrata sui minori, ma una parte delle iniziative è dedicata al rapporto con le famiglie, con le scuole e con le risorse aggregative del territorio per lo sviluppo di accordi e progetti integrati di messa in rete delle risorse esistenti.

Si rivolge a minori di età compresa, di norma, tra i 6 e i 17 anni inviati dal Servizio Sociale (anche preceduti da segnalazioni), che sostengono condizioni di vita problematiche e che vivono situazioni di emarginazione e di discriminazione sociale. Nei centri si affrontano le situazioni di disagio psico-sociale tentando una limitazione della condizione di rischio di devianza e di marginalità e la risoluzione o la riduzione dello stato di sofferenza. L'accesso al servizio avviene su invio del Servizio Sociale in seguito ad un processo di valutazione che si esplica nella definizione del progetto quadro. La valutazione prevede la partecipazione della famiglia e, ove possibile, del minore e della rete dei soggetti formali e informali coinvolti. Sulla base del progetto quadro l'equipe educativa del Centro definisce, con il coinvolgimento della famiglia e, ove possibile del minore, il Piano educativo individualizzato (P.E.I.) entro due mesi dall'inserimento, e ne condivide i contenuti con il Servizio Sociale e gli altri soggetti coinvolti che lo monitorano nel tempo. Il soggetto erogatore predispone le relazioni periodiche di verifica. La durata dell'accoglienza viene definita in base ai bisogni individuati e rivalutata almeno ogni 12 mesi.

L'ambito emotivo del minore è oggetto di attenzione: i problemi possono derivare da condizioni di fragilità (abbandono, conflittualità, traumi, lutto, etc). Alcuni minori presentano una situazione di forte inibizione e persistenti sentimenti di insicurezza e bassa autostima; altri minori possono dimostrare instabilità emotiva, aggressività, impulsività e comportamenti oppositivi. Talvolta possono emergere difficoltà di tipo sociale-relazionale che sono collegabili alle dinamiche all'interno del gruppo familiare (rapporti con le famiglie) e le modalità d'interazione interessano anche i vari ambiti dei minori (scuola, gruppi di pari-età, gruppi sportivi, etc). Le trasformazioni fisiche tipiche delle pre-adolescenza vengono osservate in modo attento e critico; l'aspetto condiziona l'immagine di sé, l'autostima, lo status sociale, il grado di popolarità e di accettazione. L'azione educativa si orienta nel senso di cogliere la complessità e individuare i modi e le strategie atte al superamento delle difficoltà; l'obiettivo è quello di compiere esperienze positive e proficue per la crescita e lo sviluppo delle potenzialità della persona, sviluppare le competenze relazionali ed affettive dei/le minori. Sono segnalate anche situazioni dove sono presenti sindromi e/o patologie, pure certificate ai sensi della L.104/92 e inoltre situazioni di minori con provvedimenti penali di messa alla prova e/o in affidamento al Servizio Sociale, attivati dalle autorità giudiziarie. Nei CSET possono essere accolti ragazzi stranieri le cui caratteristiche riscontrabili sono riferibili in considerazione anche alle differenze culturali, sociali e religiose dei paesi di origine diversa. Gli interventi educativi devono dunque perseguire obiettivi rispetto l'educazione alla cura del sé, alla salute e a promuovere degli stili di vita sani; si attuano interventi di ascolto e orientamento nell'accesso ai servizi territoriali rivolti sia al/la minore che alle figure di riferimento (genitori, affidatari, etc.) in collaborazione con gli Enti del territorio.

Il lavoro che si svolge con i nuclei familiari si concretizza in un supporto nelle funzioni genitoriali. L'intervento si attua attraverso :

- attività di supporto e promozione delle relazioni interpersonali e di gruppo, attività di sostegno all'esercizio delle autonomie personali, attività di supporto educativo e scolastico;

- attività espressive e/o creative svolte a livello individuale e/o di gruppo (es.: disegno, fotografia, teatro, musica, etc.);
- attività manuali e/o pratiche che comportano la manipolazione e/o la produzione di piccoli manufatti: (lavorazione della carta, cucito, giardinaggio, cucina, etc.);
- attività di svago (gite, soggiorni estivi, eventi comunitari, feste, giochi, etc.), compreso l'eventuale accompagnamento;
- attività fisiche che comportano l'utilizzo del corpo e del movimento (es.: ginnastica, attività corporea, tecniche di rilassamento, etc.);
- attività di accompagnamento dalla scuola al centro socio-educativo;
- attività di supporto e promozione alla genitorialità (ad esempio: sostegno nel cogliere le esigenze dei figli e nel confronto su aspetti di accudimento, cura ed educativi, orientamento nelle scelte riguardanti i minori, mediazione nelle situazioni di conflitto tra genitori e figli, etc.).

Il servizio è aperto durante il periodo scolastico tutti i pomeriggi dal lunedì al venerdì, nelle vacanze scolastiche è possibile ampliare l'orario del servizio. Gli spazi e le attività sono organizzati per fasce di età omogenee (indicativamente 10-15 anni e 12-18 anni).

È un servizio, dunque, con funzione prevalente di educazione/accompagnamento all'autonomia dei minori a favore di situazioni di vulnerabilità e di svantaggio sociale.

Assolve inoltre una rilevante funzione pubblica di prevenzione, tutela e protezione dei minori, che tenuto conto della loro condizione personale, richiede la massima accessibilità al fine di assicurare interventi efficaci, anche emergenziali, indipendentemente dalla variabilità e numerosità degli accessi. La tutela primaria dei bisogni e delle condizioni dei minori accolti, si configura come un servizio di interesse pubblico non assoggettabile a principi di concorrenza, evidenziando la necessità di ricorrere a servizi professionali sviluppati secondo criteri e linee di intervento condivise tra i soggetti pubblici e del terzo settore attivi nell'ambito.

## **2. Tipologia di interventi**

Gli interventi sono organizzati tramite una équipe educativa che è chiamata a garantire l'accoglienza diurna e a promuovere l'osservazione attenta dei minori con riferimento a risorse e fragilità personali, al fine di contribuire all'elaborazione di modalità relazionali e progettualità condivise basate sulle caratteristiche specifiche dell'utente.

Il servizio è di tipo semi-residenziale e rappresenta una fase di passaggio e/o di superamento della condizione critica, finalizzata a promuovere percorsi di reinserimento sociale o di preparazione alla vita autonoma. Gli educatori e operatori sociali, oltre alla presa in carico socio-educativa delle singole situazioni accolte, possono attivare anche percorsi tematici sulla base dei bisogni del territorio (es. supporto del metodo di studio), accompagnati da iniziative di socializzazione e animazione territoriale. Le figure professionali a contatto diretto con l'utenza sono presenti con orario flessibili (dalle ore 13 alle ore 19 e anche per l'intera giornata nel caso di attività specifiche), compatibili con la presenza dei minori e con le attività svolte. È prevista la presenza di norma di un educatore/operatore sociale, ogni 5 minori inviati dal Servizio Sociale. Le ore di coordinamento costituiscono almeno il 10% delle ore complessive del personale che opera a contatto con l'utenza.

Tale tipologia di interventi rientra tra le prestazioni sociali essenziali ai sensi sia dell'art. 22, comma 2, lett. c) della L. 8 novembre 2000, n. 328, che richiede siano garantiti specifici interventi a favore dei minori in situazioni di disagio "tramite il sostegno al nucleo familiare di origine... e per la promozione dei diritti dell'infanzia e della adolescenza".

Il servizio in parola è, poi, ricompreso anche nel programma sociale provinciale che ai sensi dell'art. 10, comma 1 lett. b, n. 1 L.p. 27 luglio 2007, n. 13 individua i livelli minimi essenziali delle prestazioni di servizio pubblico analogamente a quanto avviene con l'art. 22, comma 2, lett. c della L. n. 328/2000 (delibere della Giunta provinciale n. 1116/2019, n. 911/2021 e n. 347/2022). Il fabbisogno, considerando anche la media degli inserimenti negli ultimi 5 anni richiede l'utilizzo di risorse professionali adeguate e con esperienza specifica, in grado di accogliere un numero massimo di utenti (pari a 15/16 per sede), con la presenza di un educatore/operatore sociale ogni cinque minori inviati dal Servizio Sociale, come definito nel Catalogo provinciale dei servizi socio-assistenziali in vigore.

### **3. Regime attuale di organizzazione del servizio**

Attualmente il servizio può considerarsi sostanzialmente sovvenzionato “a contributo”, nel senso che non viene finanziato con un corrispettivo forfettario, comprensivo di un utile di impresa, ma con un finanziamento a copertura delle spese (decurtato da eventuali entrate), come sotto specificato.

Fino al 2012 il finanziamento “a contributo” veniva assegnato direttamente dalla Provincia in virtù di quanto disposto dalla L.p. 35/83 e successivi regolamenti, sulla base di precedente convenzione n. 025960 del 18.04.1999, stipulata tra l'attuale ente gestore - Società Cooperativa Sociale Ephedra e la PAT, successivamente prorogata annualmente fino al 31.12.2022 (fino alla conclusione della nuova procedura per l'affido della gestione del servizio). Successivamente le deliberazioni della giunta provinciale di Trento n. 399/2012, n. 1013/2013 e n. 2013/2014 disposero e confermarono il trasferimento a far data dal 01.01.2013 alla Comunità Alto Garda e Ledro delle attività finanziate sulla ex L.p. n. 35/1983.

Dal 2013 il finanziamento a contributo è stato assegnato all'ente gestore direttamente dalla Comunità Alto Garda e Ledro per la prosecuzione delle attività del Centro.

La convenzione sopracitata, dal 2018, è stata prorogata e assoggettata al regime transitorio di cui alla deliberazione della Giunta della Comunità Alto Garda e Ledro n. 181 di data 20.12.2018 “Atto ricognitivo/programmatorio delle attività socio assistenziali di livello locale” con il quale si prende atto dell'elenco dei rapporti in essere al 1° luglio 2018 tra la Comunità, i soggetti privati e le Aziende Pubbliche dei Servizi alla Persona (A.P.S.P.) gestori dei servizi socio assistenziali, e sono prorogati per ragioni di continuità di servizio per gli utenti fino alla conclusione delle procedure per l'affido della gestione dei servizi socio assistenziali e comunque non oltre il 30 giugno 2021 (termine successivamente prorogato dalle norme Covid-19 al 31.12.2022).

### **4. Revisione del sistema: qualificazione del servizio (SIEG – SINEG) per la corresponsione di contributi ai sensi dell'art. 36 bis della L.p. n. 13 del 2007**

Come è noto, prima facie, il discrimen tra i servizi di interesse generale a carattere economico o meno sembrerebbe 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”.

In verità, però, appare spesso molto difficile identificare le caratteristiche relative alle attività non economiche. Si possono al riguardo 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 nei casi in cui l'ente affidante nel procedimento di affidamento del servizio predetermina ogni aspetto del servizio e le modalità di svolgimento richieste al fornitore, riconoscendo a quest'ultimo esclusivamente l'importo pari al costo del servizio.

Il criterio della mancanza di remunerazione del servizio si basa sulla circostanza che la Commissione Europea e la giurisprudenza costante della Corte di Giustizia ritengono 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 strutturato e organizzato il servizio di Centro Socio Educativo Territoriale per minori, si ritiene che ad oggi non vi sia la presenza di un mercato potenziale, la cui creazione dipenderebbe da precise scelte regolatorie (es. liberalizzazione del servizio, utilizzo di strutture private alberghiere, apertura del servizio a

tutti i potenziali minori in condizione di fragilità a prescindere da modalità concordate di invio da parte delle forze dell'ordine o dei servizi etc..).

Dal lato della domanda, i dati relativi allo storico dimostrano che l'utenza è per un verso molto esigua ancorché, per altro verso, la stessa risulta variabile e non prevedibile nei suoi numeri precisi, che dipendono dall'insorgere di problematiche sociali specifiche e contingenti del territorio locale.

Sulla base delle relazioni annuali sui programmi delle attività riportante i dati statistici relativi agli ultimi anni redatte dall'ente gestore a oggi operante sul territorio dell'Alto Garda e Ledro, si evince che il numero di utenti annui è pari a 36/40 minori e che, in media, ogni sede di Centro struttura è occupato giornalmente da 8/9 minori. La misura è ricavabile dal numero relativo alla somma delle giornate di presenza complessive documentate nelle relazioni consuntive annuali.

Tale tipologia di utenza, inoltre, non è in grado di autodeterminarsi liberamente in merito all'offerta perché è soggetta a scelte impositive dell'autorità giudiziaria minorile rispetto a bisogni e situazioni a cui va data una risposta assistenziale, educativa e tutelare.

Non vi è nel mercato un'offerta complessivamente paragonabile a quella del servizio organizzato dal sistema pubblico, che avrebbe il suo paragone più vicino nella messa a disposizione di spazi a prezzo di mercato e nell'organizzazione di un servizio di educazione/accompagnamento all'autonomia e tutela svolto da professionisti in campo educativo, sociale e psicologico. Peraltro, tale attività non può in ogni caso essere svolta nel libero mercato sul territorio, in virtù di quanto previsto dalle L. 328/2000 e L.p. 13/2007 e risulta in ogni caso assoggettata alla disciplina dell'autorizzazione e dell'accreditamento socio- assistenziale, che, tenuto conto della complessità del servizio, richiede un'attenta qualificazione dei soggetti che lo svolgono, in pieno raccordo con la funzione pubblica di tutela.

Per quanto riguarda il numero di utenti, un altro dato appare significativo e merita di essere sottolineato.

Considerati i posti disponibili ad oggi esistenti (n. 16 per sede di Riva e n. 15 per sede di Arco, in relazione agli spazi a disposizione), nonostante il numero medio di utenti sia pari a 8/9 unità si sono presentate almeno alcune occasioni in cui alcuni utenti non sono stati accolti dal momento che tutti i posti disponibili risultavano occupati.

Questo dato è da prendere in considerazione per determinare ragionevolmente il numero massimo dei posti oggetto di finanziamento, garantendo così l'etero-determinazione del servizio (SINEG) e l'annullamento o assenza dell'alea imprenditoriale in capo al gestore privato.

Con la medesima logica, si dovranno inoltre predeterminare i vincoli in merito alla disponibilità dell'immobile e alle spese da rimborsare per la funzionalizzazione dello stesso all'interesse collettivo connesso al servizio.

Considerando, poi, che la struttura messa a disposizione dovrà essere sempre disponibile ad accogliere utenti sino al numero massimo stabilito, si dovrà individuare il personale minimo per la gestione del servizio in base al numero di educatori/operatori necessari a soddisfare il servizio per tutti i posti astrattamente disponibili.

Per evitare che siano lasciati margini di scelta all'attività imprenditoriale privata, occorre precisare che il personale individuato e finanziato con i contributi pubblici dovrà essere destinato esclusivamente al servizio e non potrà essere impiegato ad altri fini in caso di carenza di utenti. In altre parole, l'équipe si dedicherà agli utenti presenti anche se inferiori ai posti massimi, rafforzando così il numero di educatori/operatori rispetto a quello degli utenti, oppure, nei casi in cui sia necessario implementare temporaneamente il numero di educatori "prendendoli in prestito" da altri servizi gestiti dallo stesso soggetto finanziato, dovranno essere contabilizzate solo le ore o le giornate dedicate da questi al servizio di Centro Socio Educativo Territoriale.

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 ancora una dinamica di mercato in essere, l'assenza di utile generata dal servizio determina un ulteriore elemento per escluderne, ad oggi, la natura economica.

Ciò consente di applicare l'art. 36 bis della L.p. n. 13/2007, sulla base dei criteri e delle modalità che andranno stabilite ai sensi del comma terzo del medesimo articolo, qualificando i contributi concessi come "non aiuti" ai fini della normativa dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato.