

Qualifica dei servizi di Abitare accompagnato per adulti e nuclei familiari quale servizio di natura non economica

1. Descrizione dei servizi

I servizi si compongono di più interventi caratterizzati dalla diversa intensità di supporto socio-assistenziale che pur richiedono una gestione coordinata e unitaria dell'intera filiera. L'obiettivo principale è favorire il benessere della persona e del nucleo familiare attraverso l'accompagnamento in un percorso di inclusione sociale e di consolidamento, o il raggiungimento, di competenze personali, relazionali e sociali.

I servizi prevedono una serie di interventi residenziali che accolgono temporaneamente singoli e nuclei familiari per l'orientamento e accompagnamento all'autonomia abitativa, economica e lavorativa. Gli interventi si caratterizzano da diversificati supporti *educativi e di accompagnamento* a seconda delle situazioni accolte, valorizzando sempre il lavoro con i soggetti pubblici e privati del territorio, in una logica di inclusione, anche tramite il coinvolgimento di volontari e di utenti esperti nelle diverse attività di accoglienza. L'accoglienza nei servizi di Abitare accompagnato comporta l'adesione a un progetto individuale, condiviso con la rete dei servizi e le figure formali e informali di riferimento. I servizi residenziali di Abitare accompagnato per adulti e nuclei familiari richiedono una gestione coordinata, unitaria e di filiera per poter supportare le diverse situazioni di fragilità o bisogni diversi connessi all'evoluzione delle situazioni stesse.

DESTINATARI: sono persone adulte o nuclei familiari, in particolare:

- persone in situazione di disagio abitativo, con particolare riferimento a condizioni di emergenza;
- persone in situazione di fragilità economica, personale, sociale o familiare, che stanno affrontando un percorso di crescita verso l'autonomia personale e che necessitano di una soluzione abitativa in cui trovare sostegno e supporto nelle attività di vita quotidiana;
- persone che necessitano di protezione sociale;
- persone che hanno seguito un percorso all'interno di altri servizi residenziali, ma che non sono ancora pronte per una vita completamente autonoma.

In un'ottica di reciproca solidarietà il servizio può accogliere destinatari diversi (es.: adulti/anziani, adulti/disabili).

MODELLO ORGANIZZATIVO: il modello organizzativo è di tipo familiare. Ogni struttura ospita normalmente fino a 6 persone; solo in casi particolari può ospitare fino a 8 persone.

Per quanto riguarda le figure professionali sono presenti: educatori, operatori sociali e coordinatore come previste dal Catalogo provinciale dei Servizi socio-assistenziali vigente. Gli educatori/operatori sociali sono presenti con orari flessibili, compatibili con la presenza degli utenti e con le attività svolte, anche in riferimento alle diverse fasi del progetto individuale. La copertura oraria varia in base alle diverse fasi dell'accoglienza, in ogni caso deve essere garantita la possibilità di contattare un educatore/operatore sociale per 7 giorni alla settimana. Sulla base di specifiche valutazioni gli educatori/operatori sociali possono essere presenti anche nel fine settimana. La funzione di monitoraggio è garantita con almeno un incontro settimanale. Non è prevista la copertura notturna. Le ore di coordinamento costituiscono il 10% delle ore complessive del personale che opera a contatto con l'utenza.

In base alle varie fasi progettuali dell'accoglienza e alle caratteristiche della coabitazione, la presenza degli educatori/operatori sociali può variare da 1 a 20 ore settimanali per unità abitativa. La presenza degli educatori/operatori sociali di norma diminuisce nel tempo a fronte della maggiore autonomia acquisita dagli utenti. Qualora siano accolte persone con specifici bisogni assistenziali è possibile prevedere l'aumento delle ore settimanali.

I tempi di permanenza variano in relazione alle potenzialità e risorse di ogni persona accolta, ma di norma non superano i 24 mesi, fatta salva la possibilità di deroga a tale termine massimo, in considerazione di specifiche esigenze e sempre sulla base di quanto previsto nel progetto personalizzato. La durata del progetto di accoglienza viene rivalutata di norma ogni 3 mesi.

L'accesso avviene su invio del Servizio Sociale territoriale in seguito a un processo di valutazione che vede la partecipazione attiva dell'utente e della rete dei soggetti formali e informali del territorio coinvolti. Successivamente l'équipe del Soggetto Gestore che ha in carico la situazione definisce con l'utente il Piano individualizzato, monitora nel tempo l'inserimento e predispone le relazioni periodiche di verifica. In alcune situazioni di urgenza, o per particolari esigenze, l'accesso ai servizi può aver luogo in forma diretta; in questi casi il percorso valutativo ha luogo successivamente all'accesso. Potrà essere previsto un Gruppo di Valutazione Integrata (GVI) composto da rappresentanti del Servizio Sociale e del Soggetto Gestore per l'ammissione e dimissione al/dal servizio anche al fine di un monitoraggio generale della progettualità complessiva.

I servizi si caratterizzano per tipologie standard residenziali, che si differenziano in base allo specifico progetto di accoglienza.

I servizi sono aperti 7/7 giorni h 24, possono accogliere persone in situazione di emergenza personale, sociale e familiare ma non accoglie persone in forme semi-residenziale.

I servizi di Abitare accompagnato per adulti si articolano in più proposte residenziali che insieme costituiscono una filiera di supporto ai singoli e/o nuclei in difficoltà, nello sviluppo delle proprie capacità e nell'accompagnamento all'autonomia. Chiaramente rispetto a queste situazioni di vulnerabilità personale, sociale, economica o abitativa, i servizi residenziali sono misure a carattere temporaneo per permettere poi il reinserimento nel contesto sociale in condizioni di autonomia.

Per questi motivi i servizi in esame sono tenuti a mantenere regolari rapporti di collaborazione/interlocazione con la Comunità. Ciò conferma, peraltro, il carattere fortemente locale dei servizi.

SEDI: Il Soggetto Gestore dovrà garantire le messa a disposizione di tutte le sedi e idonee allo svolgimento dei servizi previsti dal presente bando dislocate sul territorio della Comunità Alto Garda e Ledro e come dettagliate nel successivo punto 2. Tipologia di interventi.

2. Tipologia di interventi

I servizi ai quali si fa riferimento sono descritti nella scheda 2.1 (Abitare accompagnato per adulti) del Catalogo dei servizi socio-assistenziali approvato con deliberazione della Giunta provinciale n. 173/2020. Tenuto conto del contesto di intervento e la prevalente finalità di garantire un percorso di inclusione sociale finalizzato al reinserimento nel territorio delle persone in difficoltà, e al raggiungimento dell'obiettivo di autonomia di vita si ritiene necessario promuovere dei servizi unitari organizzati secondo una logica di filiera di settore e quindi articolato in n. 3 interventi di supporto residenziale con diversificate azioni di supporto socio-assistenziale-educativo orientate al raggiungimento all'autonomia.

La prima tipologia di Servizio avrà sede nel Comune di Arco ed è caratterizzata nell'accoglienza residenziale in n. 7 unità abitative che intendono garantire un alloggio e condizioni di vita dignitose alle persone più fragili, a rischio o in situazione di esclusione sociale, residenti nei comuni dell'Alto Garda e Ledro. Consiste in una soluzione abitativa temporanea allo scopo di favorire la creazione di rapporti di fiducia, di buona relazione di cura e opportunità di sostegno e mediazione. L'eterogeneità dell'utenza che può essere accolta, la rilevazione sempre più ricorrente di multi-problematicità legate all'esclusione sociale richiedono particolare versatilità per una presa in carico più intensiva personalizzata e un maggior lavoro di rete con i servizi sanitari specialistici, del lavoro etc. di riferimento per l'utenza.

Gli interventi sono organizzati tramite una équipe educativa che è chiamata a garantire l'accoglienza, l'acquisizione dell'autonomia personale ed un graduale reinserimento sociale, nel proprio contesto di vita.

Il servizio è residenziale ed è quindi destinato ad accogliere persone in stato di evidente o potenziale emarginazione con problemi di tipo abitativo e personale/familiare.

L'intervento può garantire la preparazione dei pasti permettendo agli utenti di prepararli in collaborazione con l'educatore anche in spazi comuni in un'ottica di condivisione comunitaria e di valutazione delle risorse individuali e di gruppo.

La gestione dell'intervento prevede un alto presidio di operatori, nello specifico è affidata ad una équipe di operatori sociali (come previsto dal Catalogo Provinciale dei servizi socio assistenziali) con un coordinamento tecnico; sono presenti indicativamente con un intervento diretto in struttura a favore dell'utenza accolta: dal lunedì al venerdì dalle 7,30 alle 13,30 e dalle 16,00 alle 20,00, il sabato e domenica

dalle 8,30 alle 13,30 e dalle 16,00 alle 20,00. Potranno essere previsti al bisogno passaggi nella fascia serale notturna per monitorare gli utenti che presentano situazioni maggiormente critiche.

Il personale svolge anche attività di back office di durata indicativa minima di circa 2 ore settimanali.

Il Servizio prevede la contribuzione alle spese alloggiative modulata in base alle reali possibilità economiche delle persone accolte.

La seconda tipologia di Servizio è caratterizzata nell'accoglienza residenziale in n. 6 unità abitative. Le unità abitative sono dislocate nel Comune di Riva del Garda. L'accoglienza è temporanea (circa 24 mesi, prorogabili) ed è rivolta a singoli e nuclei familiari, in situazioni di vulnerabilità personale, sociale, economica e abitativa, residenti nei comuni dell' Alto Garda e Ledro. I singoli e nuclei familiari che potranno usufruire di questo aiuto sono persone che stanno affrontando un periodo difficile (sfratti, perdita di lavoro, indebitamento) per le quali viene proposto l'accompagnamento in una gestione adeguata del bilancio familiare, nel contenimento delle spese, nella conoscenza dei servizi del territorio ed anche nella ricerca di un lavoro, con l'obiettivo del raggiungimento di un' autonomia di vita.

Il Soggetto Gestore in collaborazione con il Servizio Sociale territoriale e agli altri Enti coinvolti si attiva pertanto a:

- promuovere il riconoscimento e il rafforzamento delle risorse personali/familiari economiche (anche nella ricerca del lavoro);
- favorire l'acquisizione di maggiori capacità nella ricerca e nel mantenimento delle risorse economiche;
- accrescere la conoscenza dei servizi del territorio e agevolare le relazioni sociali.

Verrà quindi costruito un progetto individualizzato con focus specifico sulla gestione del reddito che rappresenterà un vero "accordo" con la famiglia.

La gestione dell'intervento prevede un basso presidio degli educatori/operatori sociali che saranno presenti con orari flessibili, compatibili con la presenza degli utenti e con le attività svolte, anche in riferimento alle diverse fasi del progetto individuale, con un impegno orario complessivo indicativo di 3 o 4 ore settimanali per alloggio (attività diretta con utenza e back office).

Il Servizio prevede la contribuzione alle spese alloggiative modulata in base alle reali possibilità economiche delle persone accolte.

La terza tipologia di Servizio avrà sede a Riva del Garda ed è caratterizzata nell'accoglienza residenziale temporanea di tipo familiare in n. 1 unità abitativa in grado di ospitare 3 persone residenti nei comuni dell'Alto Garda e Ledro, segnalate dal Servizio Sociale territoriale, con problematiche di emarginazione sociale ma con un buono e comprovato livello di autonomia, che abbiano un lavoro, un progetto occupazionale, o requisiti lavorativi o una entrata che permetta l'autonomia economica anche se in misura ridotta. L'obiettivo è quello di favorire lo sviluppo dell'autonomia nonché l'uscita dai servizi di Abitare accompagnato. Il ruolo degli operatori è quello di monitorare le situazioni degli ospiti ed essere di supporto nei momenti di difficoltà e di accompagnamento verso l'autonomia.

Il Servizio prevede la contribuzione alle spese alloggiative modulata in base alle reali possibilità economiche delle persone accolte.

La gestione dell'intervento prevede un medio presidio degli educatori/operatori sociali che saranno presenti con orari flessibili, compatibili con la presenza degli utenti e con le attività svolte, anche per organizzare la suddivisione dei compiti domestici e la gestione economica della casa comune per acquisto di cibo, pagamento utenze, gestione della casa garantendo indicativamente da 3 a 7 passaggi (ore) alla settimana per attività diretta sull'utenza e attività di back office.

Tale tipologia di interventi rientra tra le prestazioni sociali essenziali ai sensi sia dell'art. 22, comma 4, lett. e) della L. 8 novembre 2000, n. 328, che richiede siano garantiti specifici interventi a favore persone in situazioni di disagio "tramite strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali".

I servizi in parola sono, poi, ricompresi 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 4, lett. e 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 (come previsto da catalogo), con la presenza di un educatore/operatore sociale da n. 1 a 20 ore settimanali per unità abitativa, in base alle varie fasi progettuali, come definito nel Catalogo provinciale dei Servizi socio-assistenziali in vigore.

3. Regime attuale di organizzazione del servizio

Attualmente i servizi possono considerarsi sostanzialmente organizzato "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.

Per la prima tipologia di servizio (attualmente denominato "Casa degli Ulivi"), fino al 2018 il finanziamento era assegnato in virtù di quanto disposto dalla legge provinciale n. 35 del 1983, articolo 7, comma 4 e dalle determinazioni della Responsabile del Servizio Socio assistenziale. Tale modalità di finanziamento, a decorrere dal 1° luglio 2018, è stata prorogata e assoggettata al regime transitorio di cui alla deliberazione del Comitato esecutivo della Comunità Alto Garda e Ledro n. 181 di data 20.12.2018 "Atto ricognitivo/programmatorio delle attività socio assistenziali di livello locale" 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 provinciali al 31 dicembre 2022).

Per la seconda tipologia di servizio (attualmente denominato "CiRIVALutiamo") il finanziamento era organizzato "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) in riferimento alla natura innovativa e sperimentale del servizio stesso avviato nel giugno 2021 ai sensi dell'art. 38 della l.p. 13/2007.

Per la terza tipologia di servizio (attualmente denominato "R.I.S.A.I.A.") il finanziamento era organizzato a corrispettivo ed erogato direttamente da parte della Provincia; con deliberazione n. 1943 la Giunta provinciale ha stabilito che tale servizio di Abitare accompagnato per adulti transiti dal livello provinciale a livello locale in particolare in riferimento alla Comunità Alto Garda e Ledro, in coerenza con i livelli di competenza individuati dalla deliberazione della Giunta provinciale n. 911 del 28 maggio 2021.

Attualmente tutte e tre le tipologie di servizio di Abitare accompagnato per adulti o nuclei familiari sono gestite dalla Arcobaleno Scs di Riva del Garda.

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".

Per 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.

I servizi della Comunità Alto Garda e Ledro di “Abitare accompagnato per adulti e nuclei familiari” sono organizzati secondo una logica di filiera di settore con una finalità esclusivamente sociale ed articolato in tre tipi di interventi che rispondono alla necessità di valorizzare e ottimizzare al meglio l'utilizzo delle limitate risorse disponibili a favore dei soggetti svantaggiati; 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 singoli o nuclei familiari 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, l'analisi dei dati dimostrano che l'utenza è per un verso molto esigua ancorché, per altro verso, la stessa risulti variabile e non prevedibile nei suoi numeri precisi poiché dipendono dall'insorgere di problematiche sociali specifiche e contingenti del territorio locale.

L'analisi dei dati dimostra inoltre un grado di piena occupazione, con la difficoltà in certe fasi di procedere a nuovi inserimenti. In questo senso si rende necessario agire sulla mobilità dei percorsi e sull'individuazione di soluzioni che favoriscano il recupero, seppur graduale, della piena autonomia.

I tempi di permanenza variano in relazione alle potenzialità e risorse di ogni persona e nucleo familiare accolto, ma di norma non superano i 24 mesi, fatta salva la possibilità di deroga a tale termine massimo, in considerazione di specifiche esigenze e sempre sulla base di quanto previsto nel progetto personalizzato. La durata del progetto di accoglienza viene rivalutata almeno ogni 3 mesi.

Sulla base delle relazioni annuali sui programmi delle attività riportante i dati statistici relativi all'ultimo periodo redatte dal Soggetto Gestore a oggi operante la media di utenza degli attuali Servizi “Casa degli Ulivi” è di n. 7 adulti, per il servizio “CiRIVALutiamo” è pari a 5 nuclei (tenuto conto che l'assegnazione degli appartamenti da parte del Comune di Riva ad Arcobaleno scs è avvenuto gradualmente) e per l'appartamento “R.I.S.A.I.A.” è di n. 3 adulti.

Per tali ragioni i servizi non sono in grado di produrre impatti sull'assetto della concorrenza di attività di mercato simili. Il finanziamento pubblico dei servizi sono corrisposti a copertura delle sole spese necessarie per il perseguimento delle finalità sociali. Nello specifico per i servizi sono strutturati, per il ridotto bacino d'utenza e per la particolare tipologia dell'utenza e per quanto sopra specificato si ritiene che ad oggi non vi sia la presenza di un mercato potenziale.

Non vi è nel mercato un'offerta complessivamente paragonabile a quella dei servizi organizzati dal sistema pubblico, che avrebbe il suo paragone più vicino nella messa a disposizione di spazi a prezzo di mercato e nell'organizzazione di servizi di educazione/accompagnamento all'autonomia di vita svolto da professionisti in campo educativo, sociale e psicologico. Peraltro, tali attività non possono in ogni caso essere svolte nel libero mercato sul territorio, in virtù di quanto previsto dalle L. 328/2000 e L.p. 13/2007 e risultano in ogni caso assoggettate 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, altri dati significativi e meritano di essere sottolineati. I posti disponibili ad oggi esistenti sono per n.7 utenti massimi per “Casa degli Ulivi”, n. 6 adulti/nuclei familiari per il progetto “CiRIVALutiamo” e n. 3 utenti per l'appartamento “R.I.S.A.I.A.” Questi dati sono da prendere in considerazione per determinare ragionevolmente il numero massimo dei posti oggetto di finanziamento, garantendo così l'etero-determinazione dei servizi (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 ai servizi.

Considerando, poi, che le strutture messe a disposizione dovranno essere sempre disponibili ad accogliere utenti sino al numero massimo stabilito, si dovrà individuare il personale minimo per la gestione dei servizi

in base al numero di educatori/operatori necessari a soddisfare i servizi 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 ai servizi 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 ai servizi di Abitare accompagnato per adulti e nuclei familiari.

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 il contributo concesso come "non aiuto" ai fini della normativa dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato.