

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

1. Descrizione del servizio

I Centri Socio Educativi Territoriali per minori (denominati CSET) sono un servizio di natura socio assistenziale 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.

In considerazione delle due direzioni che caratterizzano i CSET, l'accesso al servizio avverrà attraverso due modalità:

- con priorità su invio del Servizio sociale territoriale in seguito ad un processo di valutazione che si esplica nella definizione di un progetto di supporto individualizzato al minore. La valutazione prevede la partecipazione della famiglia e, ove possibile, del minore e della rete dei soggetti formali e informali coinvolti. Sulla base di tale invio l'equipe educativa del Centro definisce conseguentemente, sempre con il coinvolgimento della famiglia e, ove possibile del minore, il Piano Educativo Individualizzato (P.E.I.) entro 2 mesi dall'inserimento e ne condivide i contenuti con il Servizio sociale territoriale e gli altri soggetti coinvolti che lo monitorano nel tempo.
- in modo diretto da parte delle famiglie.

I destinatari del servizio sono minori di età compresa tra i 6 e i 17 anni, residenti nei Comuni della Comunità Alto Garda e Ledro.

La durata dell'accoglienza viene definita in base ai bisogni individuati e rivalutata almeno ogni 12 mesi.

La ricettività dei Centri varia in base alle caratteristiche dei minori accolti e agli spazi disponibili.

È un servizio, dunque, con funzione prevalente di educazione/accompagnamento all'autonomia dei minori, con una attenzione particolare a coloro che risultano essere in situazione di fragilità personale e familiare per cause diverse, di vulnerabilità e di svantaggio sociale. Sono accolte 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/lla minore che alle figure di riferimento (genitori, affidatari, etc.) in collaborazione con gli Enti del territorio.

Il servizio CSET assolve quindi 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 privati 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 di tutti i 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 centrato 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 la promozione dell'inclusione sociale dei minori nel proprio contesto di vita e lo sviluppo di accordi e progetti integrati di messa in rete delle risorse esistenti a livello locale. Il lavoro che si svolge con i nuclei familiari di origine si concretizza nello specifico nel sostegno alle funzioni genitoriali.

L'intervento dei CSET 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 socio assistenziale CSET sarà attivo per 12 mesi all'anno, garantendo una apertura annuale indicativa per 236 giorni, dal lunedì al venerdì, con numero di giorni di apertura differenziati a seconda del bisogno del territorio, durante il periodo scolastico sarà aperto nel pomeriggio con alcune aperture serali per le età più elevate e nei weekend e nelle festività con attività e proposte specifiche.

In particolare i CSET gestiti dalla Azienda Pubblica dei Servizi alla Persona "*Casa Mia*" (A.P.S.P.) offriranno l'accoglienza diurna a minori di norma tra i 6 e i 17 anni, e in via prioritaria tra i 6 e i 14 anni (come condiviso nel Tavolo di confronto permanente con le risorse per minori del territorio, istituito presso la Comunità), con accesso sia su libera iniziativa delle famiglie sia su invio del Servizio socio assistenziale per le situazioni di vulnerabilità e di svantaggio sociale, con sedi garantite nei Comuni di Arco, Dro, Ledro, Nago-Torbole, Tenno e Riva del Garda e autorizzate/accreditate dalla PAT, come di seguito specificate:

- Arco – Centro Frisbee
- Dro – Centri Cà del Nemoler e Pietra
- Ledro – Centro Kaleidos
- Nago-Torbole – Centro Jenga
- Riva del Garda – Centri: la Giradola, Punto X e Centro Diurno
- Tenno – Centro Totem.

I Centri dell'A.P.S.P. garantiranno l'accoglienza complessivamente per n. 15 minori inviati dal Servizio socio assistenziale per la presa in carico più intensiva, e per almeno n. 140 minori ad iscrizione diretta delle famiglie. Le accoglienze specifiche in relazione alle due direzioni per ogni Centro potranno variare nel corso del tempo di durata della convenzione (2023-2027) a seconda delle esigenze territoriali garantendo il totale complessivo sopra riferito. Per il numero di accoglienze specifiche per Centro si rimanda ai contenuti del progetto presentato da A.P.S.P..

Il progetto complessivo CSET di A.P.S.P. prevede per gli anni 2023-2027 una serie di ulteriori iniziative socio-educative collegate alle attività dei Centri stessi, a favore dei minori, adolescenti e famiglie, tra le quali:

- lo sportello socio-psico-pedagogico "Io ti Ascolto", attivo presso ogni Centro, che offre alle famiglie di tutti i minori del territorio, e non solo a quelle frequentanti i Centri, consulenze a supporto di specifiche esigenze educative;
- il progetto "Community Time" ("Scuola al Centro – Centro a Scuola", "Uscita di Sicurezza – sicuri in gruppo e sicuri in rete") che si caratterizza per la finalità specifica di educazione digitale, relazione con il gruppo dei pari, educazione alla salute, prevede l'attivazione di iniziative formative in collaborazione con tutti gli Istituti Comprensivi scolastici locali per coinvolgere il maggior numero di minori e genitori, su temi attuali come il contrasto a fenomeni di bullismo, cyberbullismo e dipendenze e alla capacità di reggere le conflittualità affrontandole in modo positivo nei vari ambiti in cui si possono manifestare; e nel

- contempo rivolte ai genitori su temi specifici educativi. Le azioni sono definite in sinergia tra A.p.s.p. *Casa Mia*, Servizio socio assistenziale e tutti gli istituti scolastici di primo ciclo del territorio.
- Valorizzazione del Volontariato giovanile, progetto “Io ci sono– Volontariato, tirocini, Scup”, coinvolgimento in attività di volontariato di adulti pe i giovani e di giovani stessi a favore dei loro coetanei nei servizi territoriali CSET.

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, ulteriormente, 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 garantire complessivamente l’accoglienza per n. 15 minori inviati dal servizio sociale per una presa in carico più intensiva, e per almeno n. 140 minori ad iscrizione diretta delle famiglie. E’ prevista, quale requisito anche per l’accreditamento e come previsto dal Catalogo dei servizi socio assistenziali provinciali, la presenza di norma di un educatore/operatore sociale ogni 5 minori inviati dal Servizio Sociale mentre per i minori accolti su accesso libero è prevista la presenza di almeno un operatore (individuato tra gli educatori, gli operatori sociali e gli animatori) ogni dieci minori. Le ore di coordinamento costituiscono almeno il 10% delle ore complessive del personale che opera a contatto con l’utenza.

3. Regime attuale di organizzazione del servizio

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

Si conferma, quale modalità di affidamento e finanziamento del servizio di CSET per minori a favore di A.P.S.P. “*Casa Mia*”, lo strumento del contributo a copertura delle spese ammesse, che sarà gestito *ai sensi della L.P. n. 3/2006 “Norme in materia di governo del Trentino” art. 13, comma 4, lett. a) b) c) e la L.P. n. 13/2007 “Legge Provinciale sulle Politiche sociali” art. 22, comma 3, lett. a) tramite la stipulazione di una convenzione tra enti pubblici.*

L’art. 3, comma 3 della L.P. 13/2007 prevede il riconoscimento delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (A.P.S.P.) quali soggetti attivi del sistema provinciale delle politiche sociali;

Ai sensi del comma 3 dell’art. 22 della citata L.P. 13/2007 gli Enti locali e la Provincia assicurano la gestione degli interventi socio-assistenziali mediante l’erogazione diretta degli stessi anche attraverso organizzazione, personale e strumenti dell’ente pubblico oppure attraverso enti pubblici strumentali degli enti locali, comprese le A.P.S.P.

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 dei minori inviati dai Servizi Sociali è per un verso molto esigua rispetto i minori totali del territorio ancorché, per altro verso, la stessa risulti 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 15 minori inviati dal Servizio Sociale e 140 minori ad iscrizione diretta. La misura è ricavabile dal numero relativo alla somma delle giornate di presenza complessive documentate nelle relazioni consuntive annuali.

Inoltre i minori accolti su segnalazione del Servizio Sociale non è in grado di autodeterminarsi liberamente in merito all'offerta perché è soggetta, in taluni casi, a scelte impositive dell'autorità giudiziaria minorile rispetto a bisogni e situazioni a cui va data una risposta cogente 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 nei vari Centri ad oggi esistenti, 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 lo strumento del contributo a copertura delle spese ammesse, che sarà gestito ai sensi della L.P. n. 3/2006 art. 13, comma 4, lett. a) b) c) e della L.P. n. 13/2007 “ Legge Provinciale sulle Politiche sociali” art. 22, comma 3, lett. a) tramite la stipulazione di una convenzione tra enti pubblici, qualificando i contributi concessi come “non aiuti” ai fini della normativa dell’Unione europea in materia di aiuti di Stato.