

Allegato 2.-

QUALIFICA DEL SERVIZIO DI GESTIONE DEI CENTRI SOCIO-EDUCATIVI PER MINORI DELLA VAL DI FIEMME, QUALI SERVIZI DI NATURA NON ECONOMICA (SINEG)

1.- Descrizione del servizio

Gli indirizzi di pianificazione sociale della Comunità della Val di Fiemme nell'ambito degli interventi rivolti a minori evidenziano l'opportunità di assicurare la presenza di servizi semi-residenziali e di contesto in maniera diffusa sul territorio della Valle, con una funzione di presidio e di attivazione di reti territoriali e di prossimità per i minori e le loro famiglie, anche in termini di prevenzione e di facilitazione all'inclusione sociale.

1.1.- Descrizione dei servizi

Servizi a carattere semi-residenziale, sono attualmente attivati due Centri socio educativi (uno a Predazzo e uno a Cavalese). Trattasi di servizi a carattere diurno che possono prevedere due direzioni di intervento: da una parte lo sviluppo di attività di sostegno e accompagnamento rivolti ai minori, dall'altra attività di animazione e socializzazione, finalizzate all'integrazione di minori in situazione di vulnerabilità e di svantaggio sociale con i gruppi di coetanei (attualmente prevalente), 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. Il modello organizzativo prevede una sede specifica e/o un modello di sedi distribuite sul territorio (ad es. centro, scuola, biblioteca, oratorio), finalizzato al potenziamento delle reti formali e informali e, più in generale, alla prevenzione del disagio giovanile. L'attività è centrata sui minori, e con il servizio sociale inviante, 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. L'attività si rivolge a minori di età compresa, di norma, tra 6 e 14 anni, ma potenzialmente fino ai 18 anni, segnalati dal servizio sociale, in situazione di vulnerabilità e di svantaggio sociale e in forma residuale che accedono su libera iniziativa o per progettualità particolari. Gli spazi e le attività sono organizzati per fasce di d'età omogenee (indicativamente 6-11 anni, 12-14 e 15-18 anni). Attualmente sono attivi sul territorio della Val di Fiemme n. 2 centri socio-educativi territoriali per minori ora ubicati a Predazzo in una struttura pubblica in comodato all'attuale soggetto gestore e uno a Cavalese, in una struttura messa a disposizione dal Servizio sociale, quest'ultimo organizzato in una sotto articolazione per minori 6-11 e minori 12-14 (Centrino e Archimede). Il soggetto gestore è la Scs Progetto 92 - Ente del terzo settore. Le strutture esistenti sono attualmente aperte 5 giorni su 7, per 5 pomeriggi settimanali. In entrambi, l'orario di apertura è collocato nella fascia dalle ore 12.00 alle 18.00. Nei periodi extra-scolastici per permettere una continuità nei progetti educativi a supporto dei nuclei familiari è garantita l'apertura della struttura a partire dalle ore 9.00. Per particolari situazioni individuate dal Servizio sociale potrà essere un anticipo dell'orario di apertura ed un prolungamento dell'orario fino alle ore 21.00.

1.2.- Descrizione dei servizi nel loro insieme

Complessivamente il servizio sono caratterizzato da un considerevole intervento pubblico nella soddisfazione del fabbisogno che ancora si ritiene non pienamente espresso dal territorio/famiglie. In tal senso il servizio riguarda in parte livelli essenziali di servizio, ma consente anche livelli aggiuntivi in servizi e progetti con finalità prevalente di attivazione comunitaria volta al coinvolgimento attivo dei minori, nei limiti dell'offerta disponibile, e delle realtà del territorio di riferimento, collocandoli oltre il

soddisfacimento dei livelli essenziali, integrandoli. In tal senso la dimensione territoriale e comunitaria costituisce un elemento caratterizzante l'intero servizio.

Per quanto riguarda la domanda, l'accesso al servizio semi-residenziale avviene prevalentemente su invio del Servizio sociale e in forma residuale con accesso libero, limitatamente all'attivazione di progetti particolari.

2.- Tipologia di interventi

2.1.- Interventi integrativi o sostitutivi di funzioni proprie del nucleo familiare

Gli interventi si collocano come interventi integrativi o sostitutivi di funzioni proprie del nucleo familiare e sono finalizzati ad aiutare e sostenere la famiglia ai sensi dell'art. 33 della L.P. 27 luglio 2007, n. 13, rispondendo alle caratteristiche di prevenzione, promozione e inclusione sociale ivi previste, finalizzate a evitare l'insorgenza del disagio o di altre forme di emarginazione, ad attivare e sviluppare una maggiore attenzione alle problematiche ed ai bisogni sociali, a facilitare relazioni, processi di integrazione operativa, partecipazione e coesione tra le risorse del territorio, nonché per promuovere le progettualità sociali, coordinandole con quelle sanitarie, educative, dell'istruzione e di formazione professionale, delle politiche giovanili, del volontariato, del lavoro, politiche abitative, nonché con quelle degli altri settori che concorrono alla promozione del benessere sociale.

2.2.- Interventi di livello essenziale transitorio

Ai sensi dell'art. 10, comma 1 lett. b, della L.P. 13/2007 la Provincia autonoma di Trento individua i livelli minimi essenziali delle prestazioni di servizio pubblico, fra i quali anche quelli di livello locale.

Nello specifico dei servizi in parola, da ultimo la deliberazione della Giunta Provinciale n. 911 di data 28 maggio 2021 avente ad oggetto *“Legge provinciale sulle politiche sociali, art. 10. Aggiornamento del primo stralcio del programma sociale provinciale per la XVI legislatura e modifica della deliberazione n. 2353 del 28 dicembre 2017”*, fa rientrare i servizi semi-residenziali e di educativa domiciliare nei livelli essenziali transitori delle prestazioni e dei servizi per le attività socio-assistenziali di livello locale.

Il Catalogo dei servizi socio-assistenziali approvato con deliberazione di Giunta provinciale di data 7 febbraio 2020, n 173 precisa che l'intervento di educativa domiciliare può inoltre integrarsi con altri servizi e si svolge prevalentemente presso il domicilio e/o presso altre sedi dislocate sul territorio significative per l'inserimento del minore nel contesto di vita, quali i Centri socio-educativo territoriali per minori, che rappresentano altresì il luogo fisico neutro e allo stesso tempo protetto, per la realizzazione dell'intervento Spazio neutro.

2.3.- Attività

L'attività è realizzata prevalentemente tramite personale educativo che nel servizio semi-residenziale si concretizza con:

- 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
- consumo del pasto
- attività di supporto e promozione alla genitorialità e di protezione sociale.

3. Regime attuale di organizzazione del servizio

3.1.- Regime attuale

Il regime attuale di erogazione del servizio in Val di Fiemme, in riferimento al volume delle prestazioni, è limitato ad alcune situazioni segnalate dal Servizio Sociale territoriale o da decreto dei Tribunali. Risulta finora quantificato per assicurare la presenza di n. 2 sedi di servizio sul territorio estendibili a 3 su target 6-11, a cui possano accedere i minori su invio del servizio sociale e in forma residuale in libero accesso per progettazioni particolari. Il doppio accesso consente da una parte di finalizzare il servizio ad interventi di inclusione ed integrazione sociale e di avere un adeguato numero di fruitori. Il servizio, nella sua articolazione territoriale e per le sue caratteristiche ricettive, si rivolge prevalentemente ad un target specifico di destinatari, e non alla generalità del territorio e dei minori. La finalità e la tipologia del servizio intendono rispondere a situazioni di bisogno caratterizzate dalla presenza di una condizione di vulnerabilità socio-familiare, al fine di assicurare adeguati interventi e funzioni di supporto mirato.

3.- Il fabbisogno

Il fabbisogno, considerando anche la media degli inserimenti semi-residenziali negli ultimi anni è individuato in n. 3 Centri, corrispondente alle aree dell'alta val di Fiemme e del centro/bassa val di Fiemme.

In base a quanto definito nel Catalogo provinciale dei servizi socio-assistenziali, è prevista la presenza di norma di un educatore/operatore sociale, ogni cinque minori inviati dai servizi sociali; 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. Le ore di coordinamento costituiscono il 10% delle ore complessive del personale che opera a contatto con l'utenza.

Allo stato attuale, ciò comporta un'organizzazione del lavoro per cui gli educatori/operatori sociali sono presenti con orari flessibili, compatibili con la presenza degli utenti e con le attività svolte nel Centro socio-educativo territoriale o in attività a domicilio e di contesto.

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

4.1.- Sistema di affidamento/finanziamento attuale

I servizi socio-educativi territoriali per minori dell'alta e bassa val di Fiemme possono considerarsi finanziati con contributo a bilancio, prevedendo la copertura dei soli costi effettivamente sostenuti a fronte di specifiche spese ammesse (vedi artt. 15 e 16 delle convenzioni Rep. n. 29/2017 e n. 32/2017).

4.2.- Sistema di affidamento/finanziamento previsto

Per una migliore rispondenza ai bisogni emergenti afferenti all'Area minori e genitorialità oggetto del servizio e per un efficientamento della spesa è opportuna la gestione unitaria dei Centri socio-educativi, si vedano a riguardo le argomentazioni meglio dettagliate nell'Allegato 1 – Scheda pianificazione affidamento.

Si evidenzia inoltre che le azioni progettuali complessive sono realizzate sulla base del principio della sussidiarietà, previsto dall'art. 118 della Costituzione, che sancisce come *“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale”*. La forma associata e/o volontaristica ha rappresentato finora una risorse progettuale importante, ma non sufficiente ad assicurare la garanzia del servizio pubblico.

4.3.- Premesse e criteri adottati per la qualificazione dei servizi quali SINEG

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,
- 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.

4.4.- Qualificazione SINEG dei servizi in oggetto

Per come è strutturato ed organizzato il servizi in parola, 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, apertura del servizio a tutti i potenziali minori in condizione di fragilità a prescindere da modalità concordate di invio, di ammissione al servizio da parte dei servizi e/o della Magistratura, 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 risulti variabile e non prevedibile nei suoi numeri precisi, che dipendono dall'insorgere di vulnerabilità specifiche e contingenti.

Sulla base delle evidenze statistiche sulle frequenze si evince che il numero degli utenti inseriti è quasi esclusivamente inserito su invio del Servizio sociale.

Non vi è nel mercato un'offerta complessivamente paragonabile a quella del servizio organizzato dal sistema pubblico, che avrebbe il suo paragone più vicino nell'organizzazione di un servizio di educazione, cura e sorveglianza svolto da professionisti in campo educativo, sociale e psicologico. Peraltra, tale attività non può in ogni caso essere svolta nel libero mercato e risulta in ogni caso assoggettata alla disciplina dell'autorizzazione e dell'accreditamento socio-assistenziale, che, tenuto conto della particolarità del servizio, richiede un'attenta qualificazione dei soggetti che lo svolgono, talvolta richiedendo un raccordo con la funzione pubblica di tutela e protezione sociale.

La strutturazione attuale dei centri e i posti disponibili sono strutturalmente occupati da utenti segnalati dal Servizio sociale; questo dato è da prendere in considerazione da una parte per l'implementazione di un nuovo centro e dall'altra per determinare 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 degli immobile e alle spese da rimborsare per la funzionalizzazione degli stessi all'interesse collettivo connesso al servizio. Considerando, anche che la struttura messa a disposizione dal soggetto proponente 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 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.

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.