

QUALIFICA DEI SERVIZI, INTERVENTI ED OPPORTUNITA' PER MINORI E FAMIGLIE SUL TERRITORIO VAL D'ADIGE, QUALI SERVIZI DI NATURA NON ECONOMICA (SINEG)

1. Descrizione del servizio

1.1 - Premessa

Il Comune di Trento, quale Comune capofila della gestione associata con i Comuni di Aldeno, Cimone e Garniga Terme, tramite il Servizio Welfare e Coesione sociale, ha destinato negli anni notevoli risorse a sostegno dei minori e delle famiglie del territorio, in particolare verso le situazioni più fragili e vulnerabili, offrendo una molteplicità di servizi.

Sia per investire ulteriormente sul fronte delle politiche sociali a favore di questa popolazione sia per consolidare il rapporto con il Terzo Settore, è stato realizzato un percorso di coprogrammazione, avviato nel mese di agosto 2021 e conclusosi nel mese di febbraio 2022, a cui hanno aderito 23 enti del terzo settore e conclusosi con la redazione congiunta di un documento riepilogativo del percorso di co-programmazione. In particolare, a seguito del processo di coprogrammazione si è resa evidente la necessità di superare le settorializzazioni ed arrivare ad un sistema di interventi per bambini, giovani e famiglie che preveda l'integrazione fra servizi sociali, educativi, sanitari e con il sistema territoriale cittadino della cultura e dello sport, la continuità nel tempo per le persone che ne beneficiano, l'accessibilità in termini di equità economica, di informazione e di prossimità, nonché l'equità sostanziale fra i territori.

A seguire, sulla base dello schema di pianificazione di cui all'Allegato A delle Linee guida sulle modalità di affidamento e finanziamento di servizi ed interventi socio assistenziali nella Provincia di Trento, approvate con la deliberazione della Giunta provinciale n. 174/2020, per l'attuazione di un Sistema integrato di interventi ed opportunità per bambini, giovani e minori sul Territorio Val d'Adige la coprogettazione è risultata la forma di affidamento maggiormente indicata in quanto idonea a garantire non solo il mero affidamento di singoli servizi, ma anche la costruzione di un "Sistema integrato di servizi, interventi ed opportunità per bambini, ragazzi, giovani e famiglie" capace di rispondere in maniera integrata ai problemi sociali che riguardano trasversalmente le persone, per garantire, da un lato, il soddisfacimento dei livelli prestazionali essenziali dei servizi sociali e dall'altro la realizzazione di un insieme di interventi, progetti, azioni che puntino a costruire, insieme ai cittadini ed alle organizzazioni formali ed informali del territorio, opportunità di prevenzione e risposta ai problemi, mediante l'attivazione di relazioni e legami sociali, per la costruzione graduale di un sistema di welfare dove ogni persona è soggetto attivo della comunità.

Con delibera della Giunta comunale n. 315/2022, pertanto, sono stati approvati gli atti per individuare enti del terzo settore partner con i quali coprogettare un sistema integrato di servizi, interventi ed opportunità per bambini, giovani e famiglie del Territorio val d'Adige; a tal fine sono state individuate tre distinte linee progettuali di intervento così delineate:

linea A) - Spazi aperti di comunità;

linea B) - Interventi trasversali per e con le famiglie;

linea C) – Interventi trasversali per e con adolescenti e giovani.

La Commissione, a seguito di valutazione delle proposte progettuali con i criteri fissati nell'avviso pubblico, ha valutato accoglibili l'unica proposte progettuale presentata per la linea B) e l'unica proposte progettuale presentata per la linea C); non ha valutato accoglibile l'unica proposta progettuale presentata per la linea A).

Con delibera della Giunta comunale n. 112/2023, quindi, sono stati approvati gli atti per individuare enti del terzo settore partner con i quali coprogettare un sistema integrato di servizi, interventi ed opportunità per bambini, giovani e famiglie del Territorio val d'Adige con riferimento esclusivamente alla linea A) - Spazi aperti di comunità. La Commissione ha valutato accoglibile l'unica proposta progettuale presentata.

1.2 - Descrizione del servizio, degli interventi e delle opportunità

Linea A) - Spazi aperti di comunità

Lo Spazio Aperto di Comunità è inteso quale insieme unitario dei servizi, interventi ed opportunità rivolti a bambini e ragazzi, primariamente di età compresa fra i 6 e i 17 anni ed alle famiglie, attuati

a livello territoriale. Sono attivati otto Spazi aperti di comunità negli otto territori coincidenti col bacino di utenza dei diversi Istituti comprensivi. La configurazione territoriale è da intendersi quale elemento di prossimità, ferma restando la libertà per i cittadini di fruire di servizi ed attività indipendentemente dalla propria zona di residenza. Analogamente, l'individuazione del bacino di utenza dell'ambito scolastico quale base territoriale è da considerarsi come elemento per facilitare l'accesso a bambini, ragazzi e famiglie, ferma restando la natura sociale degli interventi.

Per ogni Spazio aperto di comunità sono previsti i seguenti interventi a carattere locale:

1) interventi sociali specifici di contesto:

a) di supporto allo svolgimento delle funzioni genitoriali, anche quale leva di prossimità nei confronti, in particolare, di famiglie in situazione di vulnerabilità e che costituiscano anche un possibile "ponte" con le altre realtà e servizi esistenti sul territorio;

b) di conciliazione famiglia-lavoro anche collegati ai servizi educativi e/o aggregativi, e/o a carattere animativo - culturale, diffusi, flessibili, economicamente equi;

2) Centri socio educativi territoriali (CSET) aventi le caratteristiche e le specificità definite dal Catalogo provinciale dei servizi socio assistenziali. Vengono previsti almeno 100 posti a favore dei minorenni inviati dal Servizio sociale professionale; l'Ente partner provvede a redigere i progetti educativi individualizzati (PEI) con il coinvolgimento diretto loro e delle relative famiglie. Il PEI si intende quale parte integrante del Progetto Quadro, di cui alle Linee guida nazionali per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità e al Catalogo provinciale dei servizi socio-assistenziali;

3) Interventi di costruzione e promozione di reti territoriali così come descritti nel Catalogo provinciale dei servizi socio assistenziali, specificatamente per l'area di intervento di riferimento (età evolutiva e genitorialità);

4) altri eventuali interventi integrativi e complementari:

a) innovativi e/o sperimentali, da attivare in raccordo con i referenti dell'Ente pubblico, in rete con i servizi educativi e le scuole, l'associazionismo locale, il volontariato formale e informale di promozione socio-culturale, finalizzati alla promozione del benessere, di stili di vita sani, alla cittadinanza attiva e/o cura dei beni comuni;

b) diffusi, flessibili e multidisciplinari anche in luoghi non dedicati ed inediti.

Obiettivi specifici degli Spazi aperti di comunità sono:

- offrire percorsi di crescita evolutiva e di appartenenza sociale per bambini e ragazzi nel rispetto delle loro caratteristiche ed inclinazioni, fondati su una forte alleanza educativa tra la famiglia, la scuola e il territorio in una logica di corresponsabilità, sviluppando le dinamiche interpersonali, prioritariamente in contesti di gruppo ed aumentando le competenze nell'area relazionale, emotiva, cognitiva e sociale;
- affiancare e supportare le famiglie nella funzione educativa e di cura dentro una dimensione comunitaria;
- rinforzare le reti sociali comunitarie dei territori in un'ottica di comunità educante e di coesione sociale.

Linea B) – Area interventi trasversali per e con le famiglie.

Destinatario di tale area di intervento sono tutte le famiglie del Territorio Val d'Adige, sia in forma individuale che di nucleo familiare che di gruppi di famiglie, con attenzione all'intero ciclo di vita familiare.

All'interno degli interventi trasversali sono previsti:

1) interventi di informazione, orientamento e supporto per l'accesso ai servizi e alle opportunità;

2) interventi di ascolto, sostegno e aiuto alla dimensione emotiva e psico-sociale della persona;

3) interventi di accompagnamento alla genitorialità e interventi, per favorire la socialità tra famiglie, diffusi, flessibili e multidisciplinari sul territorio anche in luoghi non dedicati e inediti, in rete con altri servizi e soggetti formali e informali;

4) interventi di mediazione familiare così come descritti dal Catalogo provinciale dei servizi socio assistenziali. L'Ente coprogettante garantirà il servizio per circa 60 ore all'anno.

Obiettivi specifici della linea B) sono:

- sostenere lo sviluppo armonico delle relazioni familiari e contribuire a porre le persone in condizione di affrontare gli eventi e i problemi della vita quotidiana, ordinari o straordinari;
- siano essi di natura relazionale, genitoriale, educativa, di cura o di assistenza durante l'intero

ciclo di vita;

- contrastare le principali determinanti della vulnerabilità delle famiglie e intercettare le difficoltà e le criticità, diffuse e trasversali, delle persone/famiglie, legate alla quotidianità delle relazioni o a situazioni concrete anche temporanee;
- sviluppare e sostenere reti di prossimità di tipo solidale e/o amicale tra famiglie, la cittadinanza attiva ed il volontariato anche informale.

Linea C) – Area interventi trasversali per e con adolescenti e giovani.

Destinatari di tale area di intervento sono tutti ragazzi e giovani, anche costituiti in gruppi informali, tendenzialmente dai 14 fino ai 21 anni, salvo situazioni o interventi particolari. Destinatari sono anche adulti che operano a stretto contatto con i ragazzi e giovani (quali ad esempio allenatori sportivi, artisti, gestori di locali, artigiani, coach).

All'interno della linea C sono previsti:

- 1) interventi diffusi, flessibili e multidisciplinari anche a carattere innovativo, da svolgere anche in luoghi non dedicati ed inediti sia fisici che virtuali;
- 2) interventi di supporto all'apprendimento;
- 3) interventi sia aggregativi che personalizzati di rinforzo all'empowerment ed alle soft skills;
- 4) Interventi rivolti ad adulti che operano abitualmente a stretto contatto con i ragazzi e i giovani per la formazione alla responsabilità sociale e di apprendimento delle tecniche di coaching.

Obiettivi specifici della linea C) sono:

- valorizzare le passioni e gli stili di vita sani quali fattori protettivi;
- supportare lo sviluppo personale, i percorsi scolastico-formativi e i percorsi finalizzati all'autonomia personale, lavorativa, abitativa;
- intercettare precocemente e contenere le difficoltà e le fragilità in età evolutiva e giovanile che si traducono in problemi quali l'isolamento sociale, la dispersione scolastica, la condizione di neet, le dipendenze di varia natura e altri fenomeni emergenti;
- sviluppare forme di aggregazione/animazione giovanile che si concretizzino in esperienze di cittadinanza attiva, di protagonismo e di supporto alla pari;
- valorizzare collaborazioni e/o alleanze già in essere sul Territorio Val d'Adige, così come gli spazi pubblici esistenti, in particolare se già dedicati ai ragazzi e ai giovani.

1.3 - Descrizione dei servizi nel loro insieme

I servizi sono caratterizzati da un considerevole intervento pubblico nella soddisfazione del fabbisogno che ancora si ritiene non pienamente espresso dal territorio/famiglie.

Vengono coperti i livelli essenziali di servizio, ma anche livelli aggiuntivi in servizi e progetti con finalità prevalente di attivazione comunitaria volta al coinvolgimento attivo dei minori in modo tale da non sentirsi soli nell'affrontare i bisogni. Si prevedono forme di incentivazione e stimolazione volte a riconoscere e valorizzare le competenze e capacità di ciascuno a beneficio anche dell'intera comunità.

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 su invio del Servizio sociale oppure con accesso libero.

2 - Tipologia di interventi

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.

Sono connotati anche dalle caratteristiche di cui all'art. 34, comma 2, lettere b) e e) della L.P. 13/2007 inerenti servizi a carattere semiresidenziale e di mediazione familiare, rivolti all'accoglienza di minori i cui bisogni di cura, tutela e educazione non possono trovare adeguata risposta, anche in via temporanea, nell'ambito familiare.

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 (tra i quali rientrano i Centri Socio Educativi territoriali), i servizi di costruzione promozione di reti territoriali e la mediazione familiare nei livelli essenziali transitori delle prestazioni e dei servizi per le attività socio-assistenziali di livello locale.

Il Catalogo dei Servizi socio assistenziali vigente (aggiornato da ultimo con la delibera di Giunta provinciale n. 604 dd. 06 aprile febbraio 2023), inoltre, definisce nel dettaglio i destinatari, la funzione prevalente, le attività da svolgere, la modalità di ricettività, le figure professionali da impiegare, il presidio da garantire, le modalità di accesso, la durata di accoglienza ed i giorni/orario di apertura dei servizi socio assistenziali offerti agli utenti; prevedendo quindi un minimo di prestazioni standardizzato su tutto il territorio provinciale

3. Regime attuale di organizzazione del servizio

3.1 - Regime attuale

Il regime attuale di erogazione del servizio sul Territorio Val d'Adige, fa riferimento a 13 centri/progetti sociali che svolgono attività a favore di minori e giovani, gestiti da otto enti del Terzo settore e 2 centri/progetti sociali che svolgono attività a favore delle famiglie, gestiti da due enti del Terzo settore.

Nell'ambito della coprogrammazione è emersa chiaramente la necessità di superare l'attuale frammentazione a favore di un sistema integrato di servizi, interventi ed opportunità per bambini, ragazzi, giovani e famiglie.

3.2 - Sistema di affidamento/finanziamento attuale

Attualmente i vari centri/progetti sociali operanti sul territorio vengono finanziati con l'erogazione di un finanziamento cosiddetto "a bilancio" volto a coprire il disavanzo registrato dagli Enti locali a fine gestione annuale previsto e regolato dalle leggi provinciali n. 35/1983 e n. 14/1991. In particolare agli enti vengono erogati degli acconti in corso d'anno, come previsti dalle normative vigenti, per poi provvedere a fine anno, sulla base delle risultanze dei bilanci presentati ad erogare il saldo sulla base dell'effettivo disavanzo. L'intervento pubblico, quindi, si è reso necessario al fine di coprire il disavanzo generato dallo svolgere gli interventi a favore degli utenti.

L'entità del finanziamento non supera in ogni caso i costi del servizio, senza che sia prevista la corresponsione di alcun utile.

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

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.

Per come sono strutturati ed organizzati i 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 e non servizio erogabile esclusivamente da Enti del Terzo settore purché accreditati con la Provincia Autonoma di Trento per lo specifico, liberalizzazione delle modalità di erogazione del servizio e non servizio regolato in quasi tutti i suoi aspetti dal Catalogo dei servizi socio assistenziali provinciale, 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.). L'assenza del mercato potenziale è altresì comprovata dal fatto che il procedimento di coprogettazione è stato preceduto da una fase di evidenza pubblica che ha visto la pubblicazione di un avviso rivolto a tutti i potenziali interessati. A tale avviso hanno aderito i soggetti già socialmente attivi sul territorio e vocati da anni, in termini di sussidiarietà orizzontale, alla realizzazione di servizi e interventi di solidarietà sociale e di prossimità in favore di minori fragili e vulnerabili, delle loro famiglie e dell'intera comunità locale. Tutti i soggetti che hanno aderito all'avviso sono ora coinvolti nella realizzazione del progetto.

La precedente forma di affidamento, che prevedeva l'erogazione di un finanziamento cosiddetto a bilancio (come previsto dalle leggi provinciali n. 35/1983 e n. 14/1991) prevedendo la consegna di un bilancio delle attività in cui vengono evidenziate le entrate e le uscite ci consente di verificare che la tipologia di servizio richiesta non consente un'adeguata copertura, con entrate proprie, delle spese da sostenere per offrire i servizi come regolati dal Catalogo provinciale dei Servizi. Ad esempio nel triennio 2020-2022 analizzando i bilanci presentati dai nove Enti gestori dei 13 centri/progetti sociali che svolgono attività a favore di minori e giovani e dei 2 centri/progetti sociali che svolgono attività a favore delle famiglie emerge una capacità di coprire i costi delle attività con risorse derivanti dall'attività pari solo al 7,47%. L'esigua possibilità di copertura dei costi con risorse derivanti dall'attività nonché l'etero-determinazione del servizio garantita a livello generale da parte del Catalogo provinciale dei servizi socio assistenziali (che, come sopra visto, per le attività socio assistenziali fissa dei criteri minimi che devono essere rispettati dagli Enti del Terzo settore accreditati quali ad esempio i destinatari, la funzione prevalente, le attività da svolgere, la modalità di ricettività, le figure professionali da impiegare, il presidio da garantire, le modalità di accesso, la durata di accoglienza ed i giorni/orario di apertura dei servizi socio assistenziali offerti agli utenti), nonché dagli obblighi di servizio minimo individuati nel progetto di massima allegato avviso pubblico alla base della procedura di coprogettazione (quali l'apertura di otto centri socio educativi, uno per ambito territoriale, che garantiscano almeno 100 posti per ragazzi inviati dal servizio sociale professionale, la co-costruzione di progetti educativi individualizzati (PEI) per questi ragazzi, la realizzazione di almeno 60 ore annuali di interventi di mediazione familiare, l'apertura in ciascun ambito territoriale di almeno due sedi di Spazio aperto) contribuisce all'annullamento dell'alea imprenditoriale in capo al gestore privato.

Per evitare, infine, che il finanziamento concesso costituisca una remunerazione del servizio ai sensi del diritto europeo, l'avviso pubblicato ha previsto, in linea con lo spirito della coprogettazione, sia la compartecipazione dei partner con proprie risorse (con una quota minima del 5%) alla definizione delle risorse a disposizione delle tre linee progettuali sia la concessione,

per la parte restante, di un contributo pubblico destinato alla mera copertura delle spese effettivamente sostenute, rendicontate e documentate dai soggetti partner per l'esclusiva realizzazione delle attività etero-determinate dall'amministrazione pubblica nell'avviso; in tal modo è esclusa la produzione di alcun utile. Ad ulteriore garanzia dell'assenza di possibilità di poter produrre utile è previsto che l'eventuale realizzo di attività integrative a quelle oggetto di coprogettazione devono essere concordate con l'Amministrazione comunale, a garanzia sia della loro marginalità sia della loro effettiva integrazione con la coprogettazione; eventuali avanzi economici positivi dovranno essere destinati a finanziare la coprogettazione.

I progetti delle tre linee di intervento, elaborati dai tavoli di coprogettazione sulla base delle proposte progettuali presentate dai partner selezionati, prevedono una quota di compartecipazione dei partner addirittura superiore a quella minima richiesta ed in particolare per la linea A) pari al 15,92%, per la linea B) pari al 7,09% e per la linea C) pari al 12,28%.

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 (in quanto richiamato dall'art. 14, comma 5 della medesima legge provinciale), qualificando l'attività oggetto di coprogettazione come attività di natura non economica, non trovando quindi applicazione la normativa dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato.