

## ***I SERVIZI ALLA PERSONA AL TEMPO DELLA CRISI***

### **Il risultato del questionario: profili giuridici.**

a cura di *Luciano Gallo*

ANCI nazionale e la Fondazione IFEL hanno organizzato tre *webinar* dedicati al tema dell'affidamento dei *servizi sociali*; i primi due (27 aprile e 7 maggio) rivolti ad esaminare l'impatto sulla materia della normativa emergenziale legata al COVID-19, primo fra tutti il c.d. decreto *Cura Italia* (dl n. 18/2020), il terzo (13 maggio), dedicato ad immaginare in che modo affrontare la transizione dall'emergenza ad una nuova forma di ordinarietà.

Nell'ambito di tale ultima sessione formativa, in collaborazione con la Fondazione CITTALIA è stato predisposto un questionario "***I servizi alla persona ai tempi della crisi***", trasmesso agli enti locali partecipanti, che ha restituito significativi esiti, sia in termini di eterogeneità dei soggetti partecipanti (Comuni, Province, Città metropolitane, Aziende speciali, Unione montani e Unioni di comuni, Consorzi di comuni, Ausl, Asp, Regioni e Ambiti sociali di zona), delle relative indicazioni, ma anche di spunti utili per le riflessioni e le azioni future.

Un lavoro, pertanto, naturalmente in coerenza con la missione di *Penisola sociale*, chiamata a svolgere un ruolo proattivo nel ragionamento e nella costruzione di nuove traiettorie intorno ai *servizi alla persona*.

Intanto, occorre muovere dal "***perchè***" del **questionario**.

E' sembrato evidente a tutti che il "tempo sospeso", vissuto nel primo periodo dell'emergenza, è stato prezioso, in quanto occasione per osservare cose nuove e per costruire nuove forme di regolazione, organizzazione ed erogazione dei servizi alla persona. Un'occasione, a tale proposito, irripetibile e non sciupabile.

Le risposte raccolte dall'esame del questionario, in secondo luogo, confermano un "fatto", acuito con la crisi, ma amplificato con l'approvazione – nel 2016 – del codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 50/2016), che ha "incorporato" la materia dei servizi sociali, pur in un regime per così dire differenziato, all'interno della più generale disciplina dei contratti pubblici.

I servizi alla persona, dunque, fra due "poli": rispondere ad esigenze concrete e richiedere sempre l'applicazione corretta delle norme.

# PENISOLA SOCIALE

OSSERVATORIO SULLE PRATICHE SOCIALI NELLE AUTONOMIE LOCALI

I risultati del questionario ci consegnano – in modo ancor più netto ed oggi anche più consapevole – alcuni “nodi”:

- ✓ come bilanciare la velocità della risposta (richiesta e data) dagli enti locali con le procedure di affidamento dei servizi e di quelle per la modifica dei contratti con i gestori;
- ✓ in che modo valorizzare in modo stabile l’apporto del Terzo settore, dimostratosi essenziale durante l’emergenza;
- ✓ infine, come innovare il quadro normativo, fermo al 2000, anno della legge quadro sul sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali.

Le domande contemplate nel questionario sono state elaborate in modo da agevolare le risposte dei partecipanti. Vediamole da vicino.

\* \* \*

## ***Se ed in che modo l'emergenza ha impattato sui servizi alla persona.***

La maggior parte dei partecipanti ha confermato un impatto significativo sui servizi alla persona. Oltre alle conseguenze, per certi versi prevedibili, meritano di essere menzionati alcune indicazioni puntuali:

- il distanziamento sociale ha messo in crisi l'erogazione dei servizi in presenza;
- l'aumento della platea di soggetti in difficoltà, anche in termini di nuove fragilità (ad esempio sui buoni spesa);
- sospensione di alcuni servizi e ricaduta sui servizi “a tariffa”;
- *gap* digitale degli utenti e di alcuni gestori di servizi;
- risposta immediata del Terzo settore ed, in particolare, del volontariato.

## ***Se la dimensione d'Ambito ha condizionato l'impatto dell'emergenza.***

In generale, gli enti locali partecipanti hanno escluso un condizionamento negativo della dimensione d'Ambito, anzi è stato un fattore positivo.

In particolare, la maggior parte degli enti ha confermato che la dimensione inter-comunale non ha eliminato l'autonomia del singolo ente, così come la conoscenza del proprio territorio, ma ha favorito il confronto e la condivisione dei problemi e delle soluzioni, anche attraverso procedure, scelte e linee guida comuni e condivise.

## PENISOLA SOCIALE

OSSERVATORIO SULLE PRATICHE SOCIALI NELLE AUTONOMIE LOCALI

### ***Se ed in che modo le modalità organizzative dei servizi hanno inciso positivamente sull'erogazione dei servizi.***

Gli enti locali hanno risposto ad una serie di domande, tese a far emergere l'eventuale correlazione, in termini positivi, fra l'erogazione dei servizi ed il modello organizzativo assunto dagli enti, ovvero:

- ✓ *in house providing*;
- ✓ Azienda speciale;
- ✓ esternalizzazione a terzi mediante appalti e concessioni;
- ✓ convenzionamento.

La restituzione delle risposte date segnala una prima sorpresa, data dal fatto che non è stata riscontrata una particolare correlazione, sia positiva, che negativa, fra il modello organizzativo prescelto ed impatto sui servizi, il che porta ad escludere che un "modo" di erogare i servizi sia migliore o peggiore degli altri.

Allo stesso modo, con specifico riferimento all'impatto della crisi, gli enti locali hanno evidenziato una maggior efficacia dei modelli *in house* (spiegabile con la maggiore rapidità nell'assunzione delle scelte a fronte della pressione del bisogno) e della convenzione (rivelatosi più flessibile da un punto di vista normativo, al pari dell'accreditamento laddove la legislazione regionale offriva tale opzione ai Comuni).

L'esternalizzazione dei servizi, a prescindere dalla predisposizione del soggetto gestore, oggetto di altro specifico quesito, ha incontrato il rappresentato limite della rigidità delle disposizioni contenute nel codice dei contratti pubblici sulla modificabilità e sulla prorogabilità dei contratti di affidamento in essere, oltre alle oggettive pretese e richieste economiche dei gestori, specie per i servizi in concessione e "a tariffa".

### ***Se ed in che modo abbiano inciso positivamente sui servizi la disciplina contenuta nel codice dei contratti pubblici, rispetto a quella contenuta nel Codice del Terzo settore ed, infine, nell'eventuale legislazione regionale di settore.***

In termini generali, non sono state formulate indicazioni univocamente significative rispetto all'efficacia, in termini positivi, di una disciplina rispetto alle altre, anche se la disciplina del Codice del Terzo settore è stata maggiormente considerata in modo positivo.

Nello specifico, come già evidenziato, dagli enti locali è stata messa in evidenza soprattutto il difficile coordinamento fra la velocità di dare risposte in modo flessibile con la tipizzazione delle possibili modifiche contrattuali, previste dal vigente codice dei contratti pubblici.

## PENISOLA SOCIALE

OSSERVATORIO SULLE PRATICHE SOCIALI NELLE AUTONOMIE LOCALI

Con riferimento, invece, al Codice del Terzo settore, pur apprezzandone il contenuto, gli enti locali hanno evidenziato la necessità di avere indicazioni certe e utili rispetto al relativo utilizzo, ad iniziare dal rapporto con il codice dei contratti pubblici.

La dimensione regionale, infine, ha aiutato nell'ambito della rimodulazione dei servizi mediante co-progettazione, sia per la presenza di discipline puntuali, che per l'emanazione di Linee guida o indicazioni dell'Amministrazione regionale.

### ***Se i gestori dei servizi stanno affrontando l'emergenza in modo collaborativo.***

In relazione a tale quesito la risposta è stata sorprendente, perché la schiacciante maggioranza degli enti locali ha confermato un comportamento collaborativo da parte dei gestori dei servizi.

In particolare sono stati indicati i seguenti elementi:

- ✓ rafforzamento della collaborazione già esistente;
- ✓ sforzo di rimodulare i servizi nonostante la mancanza o la difficoltà di reperire i DPI, l'aumento dei costi, specie in materia di sicurezza;
- ✓ non è stato chiesto il "vuoto per pieno";
- ✓ si è cercato di garantire i lavoratori e gli utenti dei servizi, anche se si ha paura del futuro;
- ✓ l'emergenza ha consentito di costruire servizi nuovi.

### ***Se i gestori storici hanno contribuito positivamente al superamento della situazione di emergenza.***

Tranne rare eccezioni (per una sorta di "immobilismo"), per quasi tutti gli enti locali, che hanno risposto, i gestori storici si sono adoperati per contribuire in modo positivo, sia pensando a nuovi servizi, fra l'altro utilizzando piattaforme *on-line* per ovviare obbligo di distanziamento sociale, sia rimodulando i servizi, anche attraverso continui confronti.

Colpisce la circostanza evidenziata nelle risposte quale ragione del rappresentato apporto collaborativo; il riferimento è, nello specifico, alla conoscenza del territorio e dei bisogni degli utenti, che ha reso possibile una risposta tempestiva, nonché una sorta di missione sociale, in quanto soggetto del territorio, per ragioni dunque di credibilità.

### ***Sulla rimodulazione dei servizi, mediante co-progettazione, ai sensi dell'art. 48 del decreto-legge Cura Italia.***

Al riguardo, gli enti locali hanno confermato l'utilità della disposizione indicata, anche se in concreto non era di agevole interpretazione ed applicazione.

## PENISOLA SOCIALE

OSSERVATORIO SULLE PRATICHE SOCIALI NELLE AUTONOMIE LOCALI

### ***Se le istituzioni sovra-comunali hanno collaborato con gli enti locali.***

Gli enti locali hanno riconosciuto la tendenziale collaborazione delle istituzioni sovra-comunali, specie attraverso l'attivazione di tavoli di confronto, l'emanazione di linee interpretative o atti condivisi, nonché di risorse.

### ***Se l'emergenza sta mostrando l'opportunità/necessità di innovare la progettazione e l'erogazione dei servizi.***

La restituzione delle risposte alla domanda ha dato conferma della dimensione e delle sollecitazioni in ordine ad un bisogno oramai evidente. Per la maggior parte degli enti locali è matura una stagione di rinnovamento dei servizi alla persona.

Alcune indicazioni sono state ricorrenti:

- ✓ occorre una disciplina di affidamento dei servizi che assicuri una risposta flessibile e veloce;
- ✓ occorre una disciplina che semplifichi le procedure di affidamento, garantendo una significativa autonomia in favore delle stazioni appaltanti;
- ✓ occorre utilizzare le opportunità date dalla tecnologia ed, in primo luogo, delle piattaforme digitali;
- ✓ occorre rinsaldare i rapporti con il Terzo settore;
- ✓ l'emergenza ha evidenziato nuove povertà e nuovi soggetti fragili;
- ✓ l'emergenza ha evidenziato la correlazione fra servizi alla persona e conseguenze della mancanza di lavoro;
- ✓ l'emergenza ci ha fatto vedere anche gli spazi per razionalizzare i servizi ed eliminare quelli non effettivamente necessari;
- ✓ i servizi "statici" non hanno ragione d'esistere.

### ***Se la cittadinanza, singola o organizzata, è stata coinvolta e ha collaborato.***

La maggior parte degli enti locali, che hanno risposto, ha confermato il grande attivismo dei cittadini singoli ed organizzati nelle forme del volontariato.

Il Terzo settore, in particolare, si è rivelato una rete territoriale al fianco degli enti, anche attraverso le donazioni dei singoli cittadini.

# PENISOLA SOCIALE

OSSERVATORIO SULLE PRATICHE SOCIALI NELLE AUTONOMIE LOCALI

## ***Se e di cosa hanno bisogno gli enti locali.***

Hanno colpito le risposte date alla domanda dagli enti locali. Oltre, come prevedibile, alla richiesta di maggiori risorse, anche umane, quasi unanime è stato il bisogno di alcune risposte da parte dell'ordinamento:

- ✓ normativa chiara e stabile nel tempo;
- ✓ normativa capace di assicurare la necessaria flessibilità di risposta nell'erogazione dei servizi alla persona e nella gestione di una situazione di emergenza;
- ✓ definizione chiara del riparto di prerogative, ruoli ed attività tra i diversi soggetti, pubblici e privati;
- ✓ formazione specialistica e continua;
- ✓ minor carico di responsabilità;
- ✓ fibra e *tablet*.

## ***Se e cosa può necessitare nel prossimo futuro.***

Oltre alle prevedibili richieste (risorse ed altro), alcune indicazioni fornite in risposta all'ultima domanda sono particolarmente significative:

- ✓ proseguire il confronto fra i diversi livelli delle istituzioni pubbliche;
- ✓ coinvolgere i diversi *stakeholders*;
- ✓ normative chiare e solide;
- ✓ il regolamento attuativo del codice dei contratti pubblici e chiarire il rapporto fra il codice dei contratti pubblici ed il Codice del Terzo settore;
- ✓ “una piattaforma progettuale che ponga al centro la comunità”;
- ✓ la digitalizzazione dei dati sociali;
- ✓ una modalità chiara per individuare i beneficiari, in considerazione dell'inadeguatezza dell'ISEE;
- ✓ una vera e reale co-progettazione.

\* \* \*

# PENISOLA SOCIALE

OSSERVATORIO SULLE PRATICHE SOCIALI NELLE AUTONOMIE LOCALI

## Considerazioni conclusive

Le tante risposte dei tanti enti locali ci aiutano a costruire una nuova “mappa cognitiva”, dove, in primo luogo, dovrebbe essere chiaro che le norme devono agevolare e sostenere la co-produzione di servizi alla persona efficaci e duttili.

In secondo luogo, punto di partenza e di arrivo sono la *qualità* e la *dimensione individuale* dei servizi.

Ancora, i servizi alla persona possono vivere dentro il “mercato” regolato dal codice dei contratti pubblici e la sfida sarà costruire procedure di affidamento innovative e strategiche, oppure essere parte, come ci ha ricordato la Corte costituzionale nella recente sentenza n. 131 del 26 giugno 2020, dell'*Amministrazione condivisa*, in applicazione del Codice del Terzo settore.

I servizi alla persona, dunque, come risposta della *comunità* ai bisogni della comunità; una nuova *circolarità*.

Appaiono, pertanto, evidenti il ruolo tanto della conoscenza e diffusione delle *buone pratiche* nei territori, quanto delle nuove *tecnologie*, quali fattori abilitanti processi innovativi.

Infine, l'auspicio che il ventennale della legge quadro sul sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali possa avviare una riflessione di cambiamento, anche normativo.

Una stagione nella quale la *Penisola sociale* potrà dare il proprio contributo.