

COME GLI ENTI LOCALI POSSONO REALIZZARE IDONEE STRUTTURE SOCIO-SANITARIE SENZA ALCUNA SPESA DI INVESTIMENTO: L'ESPERIENZA DEL COMUNE DI GRUGLIASCO

MAURO PERINO (*)

Nell'ultimo numero di questa rivista (1) ho cercato di analizzare l'istituto della "concessione di pubblico servizio" con riferimento al contesto normativo che si è delineato a seguito dell'introduzione, nella nostra Costituzione, del "principio di sussidiarietà". Una sussidiarietà che – nella sua dimensione orizzontale – prevede che all'esercizio delle funzioni relative ai "servizi alla persona e alla comunità", delle quali sono titolari gli enti locali, si provveda attraverso soggetti privati selezionati con procedure ad evidenza pubblica.

L'idea forza che sta alla base di tale principio consiste in un sistema di sicurezza sociale ad organizzazione privata (ma a finanziamento pubblico) nel quale è fondamentale (per la tutela del cittadino) che venga correttamente coniugato l'esercizio della responsabilità pubblica sui servizi – in particolare su quelli preposti all'erogazione delle prestazioni di livello essenziale – con l'obbligo di ricorrere al "libero mercato". A tale necessità si può rispondere – come ho cercato di spiegare nel precedente articolo – con l'utilizzo della "concessione" in quanto strumento che consente, alle pubbliche amministrazioni, di delegare ai privati l'esercizio dei servizi pur mantenendo penetranti poteri di intervento sui criteri gestionali degli stessi.

Per comprendere appieno la portata dell'istituto della "concessione di pubblico servizio" è opportuno che, alle argomentazioni teoriche, faccia seguito l'esposizione di una concreta esperienza di utilizzo di tale strumento amministrativo.

Un Centro polifunzionale per anziani

Nei primi mesi del 2002 l'Amministrazione del Comune di Grugliasco – in accordo con il Consorzio socio-assistenziale Cisap – indice un asta pubblica per l'individuazione di un concessionario al quale conferire l'edificio, da poco restaurato, di "Villa Audifredi" presso il quale il Comune intende realizzare un Centro polifunzionale di servizi per anziani.

La premessa del capitolato di gara (2) sintetizza in modo chiaro le ragioni della scelta di utilizzare lo strumento della concessione: *«La Città di Grugliasco, nell'assolvimento del ruolo di garante della risposta ai bisogni sociali della propria comunità, nel senso di garantire l'esistenza, la qualità e l'accessibilità sia territoriale che economica di tale risposta, può adottare soluzioni operative, gestionali e organizzative diverse, comunque orientate allo sviluppo della massima sinergia possibile fra gli interventi e al più efficace funzionamento della rete dei servizi, riservandosi la produzione diretta o indiretta, tramite appalto, solo nei casi in cui la società civile non abbia potuto o saputo assumere efficacemente l'esercizio della funzione. Ruolo coerentemente tracciato nella recente evoluzione dell'ordinamento giuridico-amministrativo, per favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà e che riscontra significativamente l'evoluzione sociale».*

Da tali considerazioni discende la decisione di individuare un concessionario al quale conferire, per un quinquennio dalla data di aggiudicazione, la struttura, presso la quale *«dovranno essere obbligatoriamente attivati, a cura dell'aggiudicatario»:* un centro diurno integrato per anziani in condizioni di parziale non autosufficienza; un nucleo residenziale per persone anch'esse parzialmente non autosufficienti ed un complesso di appartamenti supportati per persone anziane autosufficienti o per adulti in difficoltà residenti nell'ambito del Consorzio socio assistenziale intercomunale.

La selezione – riservata alle cooperative sociali *«quali soggetti specificatamente caratterizzati per la gestione dei servizi socio sanitari e in ragione della finalità pubblica e della natura specifica dei servizi da gestire»* – viene effettuata sulla base di un capitolato nel quale sono puntualmente indicati i criteri di erogazione dei servizi offerti dalla struttura (generalmente di tipo alberghiero, di assistenza diretta e di

protezione della persona, socializzanti e riabilitativi) con la specificazione che le funzioni assistenziali rivolte alle persone parzialmente non autosufficienti devono essere svolte *«attuando programmi riabilitativi e socializzanti mediante l'insieme combinato di prestazioni sanitarie e socio-assistenziali»*.

Al concessionario viene inoltre richiesto di prevedere un organico almeno corrispondente ai requisiti regionali per l'autorizzazione (che deve essere richiesta dall'aggiudicatario) e ad esso *«è fatto obbligo di stipulare convenzione con il Consorzio socio assistenziale competente per territorio al fine di regolare le modalità di accesso dei cittadini fruitori dei servizi»*, chiarendo che *«qualora il Consorzio non ritenesse di utilizzare tutti i posti... potrà autorizzare il concessionario ad offrire i rimanenti posti ad altre realtà territoriali, secondo modalità da definirsi nella convenzione medesima»* e che *«costituisce vincolo inderogabile il rispetto della capienza massima della struttura e la destinazione funzionale della stessa»* e che il mancato rispetto di tale vincolo *«costituisce causa per la revoca della concessione»*.

Quest'ultimo aspetto introduce alla questione dei "poteri" dell'Ente pubblico nei confronti del concessionario. Nel capitolato vengono infatti puntualmente dettagliati gli oneri e le responsabilità a carico del concessionario. Tra questi, merita segnalarne alcuni particolarmente significativi:

- l'impegno a gestire il bene pubblico in concessione secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità e a perseguire l'equilibrio tra costi e ricavi;
- l'impegno a concorrere attivamente ai programmi di contribuzione regionale per la promozione della rete dei servizi e delle strutture;
- l'obbligo di dichiarare all'Amministrazione concedente ogni contribuzione in conto capitale o sovvenzione ottenuta da enti pubblici o privati, esclusi i corrispettivi derivanti dalle prestazioni di servizio;
- l'obbligo di predisporre, per i servizi svolti, una apposita carta dei servizi;
- l'obbligo, per l'intera durata della concessione, di applicare integralmente tutte le norme contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro delle cooperative sociali e nei contratti integrativi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, in vigore per il tempo e nella località in cui si svolgono i servizi;
- l'obbligo a presentare annualmente idonea dichiarazione od attestato, da cui risulti che il concessionario ha provveduto, per l'anno trascorso, al versamento di tutti i contributi dovuti per legge al personale.

Con riferimento alla verifica del rispetto di tali impegni ed obbligazioni *«l'Amministrazione comunale si riserva di far ispezionare, in qualsiasi momento, la struttura ed i locali da proprio personale autorizzato, nonché di verificare le modalità di effettuazione delle prestazioni e dei servizi... L'Amministrazione si avvale del Cisap per effettuare i controlli relativi alle prestazioni ed ai servizi afferenti al centro diurno integrato ed al nucleo residenziale»*.

Inoltre vengono previste le penalità – variabili da un minimo di euro 250,00 ad un massimo di euro 1.000,00 – che il Dirigente del settore comunale competente provvederà ad applicare qualora *«a seguito di controlli effettuati dai servizi preposti siano segnalate all'Amministrazione concedente o vengano dalla stessa direttamente riscontrate inadempienze o difformità dalle prescrizioni tutte previste nell'atto di concessione-contratto»*.

Le tipologie di alcuni eventi – elencati a titolo esemplificativo e non tassativo – che comportano l'applicazione di penalità sono le seguenti:

- mancata effettuazione di servizi previsti non determinata da cause accertabili di forza maggiore;
- comportamento scorretto o sconveniente nei confronti dell'utenza. Il perdurare del comportamento scorretto/sconveniente, o comunque il suo reiterarsi per più di due volte, causa la sostituzione del personale coinvolto. La mancata sostituzione del personale, entro 5 giorni dal terzo accertamento, comporta la decadenza della concessione;
- mancata comunicazione o ritardo della stessa circa scioperi del personale;
- mancato rispetto degli adempimenti previsti a carico del concessionario in ordine al possesso dei requisiti da parte del personale addetto;

Prospettive assistenziali 156/2006

- mancato rispetto degli adempimenti previsti a carico del concessionario in ordine alla sostituzione del personale assente;
 - mancata applicazione di norme in vigore contenute nel contratto collettivo nazionale di lavoro delle cooperative sociali o di norme derivanti da accordi locali integrativi dello stesso. Il ripetersi dell'inadempienza per più di una volta comporta la decadenza della concessione;
 - ritardo nel pagamento del canone di locazione.
- Infine è utile esaminare le cause di risoluzione contrattuale:
- la mancata attivazione del servizio alla data stabilita;
 - reiterata sospensione, anche parziale, del servizio esclusi i casi di forza maggiore debitamente comprovati;
 - l'abituale deficienza e/o negligenza nell'esecuzione dei servizi agli utenti, la cui gravità e/o frequenza delle infrazioni, debitamente accertate e contestate, compromettono l'efficienza del servizio stesso;
 - lo stato di insolvenza del Concessionario o frode accertata del medesimo;
 - l'appalto di lavori o forniture senza esplicita autorizzazione da parte dell'Amministrazione concedente.

Il capitolato di gara, sin qui sinteticamente esaminato, è stato tradotto in forma contrattuale a seguito dell'aggiudicazione della concessione alla Cooperativa sociale "Il Margine". La cooperativa ha provveduto all'attivazione di tutti i servizi previsti che vengono attualmente erogati a regime: il centro diurno integrato per anziani in condizioni di parziale non autosufficienza è frequentato da circa 20 anziani (con una retta di euro 38,00 pro capite/pro die); il nucleo residenziale è composto da cinque persone (con una retta di euro 127,00/144,00 pro capite/pro die) e gli appartamenti supportati risultano tutti occupati.

Le spese sostenute dal concessionario per l'adeguamento della struttura ammontano a euro 66.000,00. Ad avvenuto ammortamento di tali spese il concessionario procederà a versare al Comune un canone per l'utilizzo della struttura. L'attivazione dei nuovi servizi ha consentito di rispondere, in tempi brevi, alle esigenze espresse dalla popolazione anziana residente ed anche a dare occupazione a 11 addetti per una spesa annua stimata in euro 210.000,00. È appena il caso di precisare che, con il conferimento in concessione, il Comune ha valorizzato il proprio patrimonio immobiliare mantenendone la proprietà.

Una comunità alloggio di tipo Raf (Residenza assistenziale flessibile) per persone con handicap intellettuale

Vista l'esperienza positiva realizzata con l'attivazione della struttura per gli anziani, nell'autunno del 2003 l'Amministrazione comunale di Grugliasco – sempre in collaborazione con il Consorzio socio-assistenziale Cisap – indice un'asta pubblica per l'individuazione di un concessionario al quale conferire dei locali «*da destinarsi all'organizzazione e gestione di un presidio socio-assistenziale per disabili e a centro civico*».

Anche in questo caso è utile riportare il brano del capitolato di gara nel quale si espongono – in modo molto efficace – le ragioni della scelta di utilizzare lo strumento della concessione: «*Questa Amministrazione intende procedere al recupero funzionale della porzione di fabbricato attualmente adibito a centro civico, confinante con l'edificio scolastico denominato Scuola media statale Levi, destinando il primo piano a comunità alloggio di tipo Raf, per disabili medio gravi, per la gestione del quale intende selezionare il soggetto maggiormente idoneo, che si impegnerà ad eseguire gli interventi di ristrutturazione e manutenzione straordinaria dei locali per adeguarli ai requisiti strutturali richiesti dalla normativa regionale e a gestire la struttura per l'erogazione alla cittadinanza dei servizi e delle prestazioni*». «*Con l'attivazione di una nuova struttura a carattere residenziale... questa Amministrazione intende concorrere al potenziamento della rete infrastrutturale di servizi per disabili del territorio e adeguarne la consistenza al fabbisogno locale*».

Un potenziamento della rete che l'Amministrazione realizza senza gravarsi di alcun impegno finanziario in quanto «*il rapporto di concessione, caratterizzato dalla sostituzione del concessionario alla pubblica amministrazione nell'erogazione del servizio, ossia nello svolgimento dell'attività diretta al soddisfacimento dell'interesse collettivo, permette di realizzare un valore aggiunto sia in termini economici che sociali, in quanto al concessionario non viene riconosciuto un prezzo per la prestazione, ma solo il diritto ad ottenere la remunerazione dell'attività svolta attraverso la possibilità di gestire il servizio per un determinato periodo, della durata necessaria per ammortizzare gli investimenti e remunerare i capitali da parte del concessionario. Ne consegue che per l'Amministrazione non ci sarà una spesa di investimento per il recupero funzionale, ma un incremento di valore immobiliare al termine del periodo di concessione, mentre il concessionario avrà interesse a svolgere e sviluppare al meglio le prestazioni, perché dalla sua capacità a far fruttare il diritto di gestire il servizio dipende la remunerazione*».

Da ciò consegue la decisione di basare la selezione del soggetto gestore «*su requisiti di affidabilità di imprenditorialità sociale, che consentano di formulare un giudizio prognostico sulla positiva realizzazione degli obiettivi che l'Amministrazione si pone*» e la scelta «*di individuare il gestore tra le organizzazioni non lucrative di utilità sociale... motivata dalla considerazione che la realizzazione degli obiettivi perseguiti da un sistema socio assistenziale fondato sul principio della solidarietà, implica che l'ammissione di operatori privati al ruolo sussidiario nell'esercizio di una funzione pubblica sia subordinata alla condizione che essi non perseguano finalità di lucro*».

In buona sostanza l'Amministrazione si impegna a concedere in utilizzo per vent'anni il complesso dei locali del centro civico con la clausola che presso quelli siti al primo piano (circa 400 mq.) «*dovrà essere obbligatoriamente attivata e gestita a cura dell'aggiudicatario una comunità alloggio per disabili*» mentre nei restanti spazi – concessi in uso non esclusivo – «*dovranno essere mantenute e sviluppate le iniziative attualmente in essere*» senza ulteriori oneri per il Comune e con l'implementazione degli ambienti dal punto di vista strutturale.

Nelle parti successive, il capitolato – redatto sul modello di quello, già esaminato, relativo alla struttura per anziani – riprende in dettaglio gli oneri e le responsabilità poste a carico del concessionario indicando le modalità attraverso le quali l'Amministrazione intende esercitare gli opportuni i controlli (applicando – se del caso – penalità e sanzioni).

Particolare attenzione viene posta – anche in questo caso – nel definire le linee di intervento che devono caratterizzare i servizi rivolti agli utenti della comunità alloggio: «*La cura e la riabilitazione delle persone disabili ospitate si realizza attraverso programmi che prevedono prestazioni sanitarie e sociali integrate tra loro, che valorizzino le abilità di ogni persona disabile e agiscano sulla globalità della situazione di disabilità coinvolgendo la famiglia e la comunità secondo le indicazioni dell'articolo 7 della legge n. 104/1992*». A tal fine «*i progetti educativi individualizzati relativi agli ospiti della comunità devono prevedere tutte le prestazioni atte al recupero, allo sviluppo delle potenzialità e/o al mantenimento delle capacità specifiche di ogni singolo utente e all'integrazione della comunità nella vita sociale del territorio*». Anche per quanto attiene al servizio residenziale per le persone con handicap intellettuale è fatto obbligo, al concessionario, di stipulare convenzione con il Consorzio che ha facoltà di autorizzare il gestore ad offrire i posti non direttamente utilizzati ad altre realtà territoriali.

Ad aggiudicarsi la concessione è nuovamente la Cooperativa sociale "Il Margine" che ha presentato, in sede di gara, un piano di manutenzione e miglioria dei locali del valore di euro 372.000,00 per la struttura nel suo complesso (di cui euro 260.000,00 per la sola comunità alloggio). La retta per gli ospiti è stata definita in euro 142,00 al giorno. Nell'autunno del 2005, a due anni esatti dall'indizione della gara, la comunità – completamente ristrutturata ed arredata – è stata inaugurata ed è attualmente funzionante. La gestione della struttura offre occupazione a 15 addetti con una spesa stimata in euro 370.000,00 annui. Una occupazione tendenzialmente stabile in quanto la durata della concessione è prevista in vent'anni dalla data di aggiudicazione.

Due centri diurni per persone con handicap intellettuale ed una comunità familiare

Nell'autunno 2004 – allo scadere degli appalti per la gestione dei due centri diurni per persone con handicap intellettivo situati sul territorio di Grugliasco – l'Amministrazione comunale ed il Cisap concordano di procedere alla selezione di un soggetto idoneo ad assumere in concessione la gestione non solo di entrambi i centri, ma anche del complesso delle strutture – adibite a centro civico – all'interno delle quali i servizi diurni sono collocati.

La ragione di tale scelta va ricercata in primo luogo nella necessità di intervenire sulla struttura di uno dei centri diurni al fine di aumentarne la capienza da 15 a 20 posti ed inoltre di realizzare, nell'edificio, una comunità di tipo familiare. Anche l'altro centro diurno necessita di interventi strutturali volti a migliorarne il funzionamento e – più in generale – con l'affidamento in concessione della gestione complessiva dei centri civici, l'Amministrazione persegue il duplice scopo di superare le "custodie" dei locali da parte di propri dipendenti garantendo, nel contempo, una migliore fruizione degli spazi da parte dei soggetti associativi presenti nelle aree territoriali limitrofe ai centri stessi.

È così che – utilizzando una prassi ormai collaudata – viene indetta una gara ad evidenza pubblica per la concessione di durata ventennale dei locali comunali, finalizzata alla ristrutturazione e gestione di due centri diurni, da 20 posti ognuno, per persone con handicap intellettivo; alla realizzazione e gestione presso una delle strutture di una comunità familiare/gruppo appartamento capiente per 6 utenti ed alla sistemazione e gestione dei centri civici all'interno dei quali le strutture diurne e residenziali sono collocate.

L'impianto del capitolato di gara è analogo a quelli già esaminati e la selezione ha consentito di affidare le attività al Consorzio di cooperative sociali Naos che ha assunto la gestione nei primi mesi del 2005. Il piano di attività prevede i seguenti investimenti:

- per il centro civico destinato ad ospitare un centro diurno e la comunità residenziale il Consorzio Naos è impegnato ad investire complessivamente € 372.000,00. Al personale attualmente occupato per la gestione del centro (6 unità per una spesa stimata in € 130.000,00 annui) si aggiungerà, a breve, quello destinato alla gestione del nucleo residenziale. La retta attualmente praticata per il servizio diurno è di € 71 pro capite/pro die;

- per la struttura civica destinata ad ospitare il secondo centro diurno le spese effettuate per la ristrutturazione e l'adeguamento dei locali risultano quantificate in € 120.000,00. Il Consorzio Naos vi occupa 9 unità di personale (per una spesa annua di € 220.000,00). La retta praticata è pari ad € 93,50 pro capite/pro die.

Con la realizzazione dei servizi diurni e residenziali di cui sopra, si è interamente realizzato il piano di implementazione della rete dei servizi per le persone con handicap medio grave e grave situate sul territorio di Grugliasco. Il piano prevedeva, come si è detto, la realizzazione di 10 nuovi posti residenziali (più due di pronto intervento) in comunità di tipo Raf e di 6 posti in una struttura comunitaria di dimensioni più ridotte; inoltre era prevista la realizzazione di ulteriori 5 posti per attività diurne. L'obiettivo, in gran parte già raggiunto, verrà pienamente realizzato a fine 2006. Sono occorsi solamente due anni per realizzare la prima comunità (2004-2005) ed altri due per la seconda e per i nuovi posti in centro diurno (2005-2006). Il tutto a "costo zero" per l'Amministrazione comunale che potrà assicurare al Cisap la disponibilità complessiva di 55 posti per attività diurne (diversamente organizzate in base all'utenza) e di 22 posti residenziali stabili, più 2 per pronto intervento.

Una comunità residenziale per adolescenti

Nei primi mesi del 2005 l'Amministrazione comunale di Grugliasco traccia un bilancio complessivo delle iniziative realizzate. *«Allo scopo di dare concreta realizzazione alle linee definite dall'Assemblea dei Sindaci, il Consorzio e gli Assessorati alle politiche sociali dei due Comuni hanno operato per la realizzazione e l'attivazione di nuovi presidi diurni e residenziali per disabili sperimentando modalità innovative di rapporto con i soggetti del terzo settore (cooperative sociali ed associazioni) che si sono resi disponibili ad investire risorse finanziarie proprie nell'ambito territoriale intercomunale e ad assicurare standard gestionali qualitativamente elevati. Attraverso lo strumento della concessione di terreni o di strutture di proprietà comunale finalizzata a costruire/ristrutturare immobili da destinare a presidi – con il contributo fondamentale dei soggetti del privato sociale – si sono poste le basi per*

l'allargamento della capacità di risposta ai bisogni espressi dalla popolazione e per il mantenimento di standard gestionali atti a tutelare l'utenza e gli operatori addetti».

Inoltre «con il sistema della concessione – conseguentemente alla natura pubblicistica del rapporto – la pubblica amministrazione conserva quella funzione di governo nei confronti dell'attività del concessionario che consente di coprogrammare in modo incrementale gli interventi nel corso del rapporto; di modificare nel tempo della durata del contratto le caratteristiche del servizio, adeguandolo all'evoluzione dei bisogni; di prevedere una durata dei contratti più lunga e, quindi, atta a consentire un quadro di investimenti maggiori da parte dei gestori individuati. Quest'ultimo aspetto diviene particolarmente interessante rispetto ai piani di conservazione degli immobili che richiedono consistenti investimenti, non sempre nella disponibilità degli enti locali i quali, con l'istituto della concessione, possono coinvolgere capitali privati per la realizzazione delle opere necessarie ad assicurare gli standard qualitativi dei servizi che le Amministrazioni comunali ed il Consorzio intendono garantire. È inoltre appena il caso di osservare che la programmazione degli interventi strutturali dovrà, necessariamente, venire realizzata tenendo conto del processo di distribuzione territoriale delle strutture e della valutazione dell'opportunità di convertirne eventualmente l'utilizzo ad altra finalità sociale ove le esigenze del territorio lo richiedano».

Sulla base di tali considerazioni il Comune assume la decisione di utilizzare lo strumento della concessione – *«positivamente sperimentato per i presidi (e per i servizi ad essi connessi) destinati a disabili ed anziani»* – anche per procedere all'adeguamento della rete delle strutture per i minori. Nel territorio di Grugliasco è infatti operativa, dal 1984, una comunità alloggio che – non rispondendo ai parametri strutturali descritti nella deliberazione della Giunta regionale n. 41/12003 del 15 marzo 2004 – risulta, in base alle disposizioni regionali, condannata alla chiusura entro il termine del 31 dicembre 2006. È così che *«al fine di garantire la necessaria continuità dei servizi residenziali per minori»* l'Amministrazione di Grugliasco provvede *«ad individuare i locali da destinare ad una nuova comunità per adolescenti e giovani infra diciottenni che verrà gestita da un concessionario individuato con gara ad evidenza pubblica».*

Nell'aprile 2005 viene indetta l'asta pubblica, riservata a Cooperative sociali, finalizzata a concedere in utilizzo, per quindici anni, una *«porzione di fabbricato del complesso sito in Via Alfieri 10 / Via Somalia 1, costituito da un piano interrato, comprendente: l'alloggio del custode e i magazzini e da un piano rialzato, comprendente l'auditorium e n. 3 stanze».* Come già sperimentato per le altre strutture conferite in concessione, al gestore viene richiesto di realizzare una comunità alloggio per minori, con una capienza non inferiore a sette posti, negli spazi concessi dall'Amministrazione in uso esclusivo e di garantire – inoltre – le opere di miglioria e la gestione del resto dei locali da adibire ad attività civiche per il quartiere. Anche per quanto attiene all'impianto del capitolato di gara, nulla viene variato rispetto agli indirizzi e al quadro delle regole per la gestione stabilite in occasione delle precedenti esperienze.

Nel giugno 2006 – a meno di un anno dall'aggiudicazione alla Cooperativa sociale "La Carabattola" – viene attivata ed inaugurata la nuova comunità alloggio per minori in difficoltà (nella quale vanno a risiedere i ragazzi precedentemente ospitati nei vecchi locali). La Cooperativa ha investito euro 140.000,00 per la realizzazione della struttura. La gestione comporta l'impiego di 7 unità di personale con una spesa annua per stipendi di euro 150.000,00. Infine la retta praticata è stata quantificata in euro 91,80 giornalieri.

Osservazioni conclusive

L'esperienza di Grugliasco si colloca appieno nel filone di pensiero che intende valorizzare il ruolo del settore "non profit" nella programmazione e nell'organizzazione del "sistema di protezione sociale" comunale. Il "principio di sussidiarietà" nella sua dimensione orizzontale viene però applicato senza alcuna rinuncia a svolgere – come istituzione locale – un ruolo di garanzia per quanto attiene alla risposta ai diritti sociali.

Attraverso l'azione di "governo del sistema" che è stata messa in atto, l'Amministrazione è riuscita ad attrarre, in cinque anni, investimenti finanziari per un valore di € 1.070.000,00 che hanno

consentito di realizzare nuovi servizi semi residenziali e residenziali e di migliorare l'operatività di quelli già esistenti. Si tratta di servizi che – ben lungi dal rappresentare un peso per la comunità locale – garantiscono una risposta ai bisogni della popolazione ed una occupazione “di qualità” a 48 unità di personale, per una massa stipendiale annua di euro 870.000,00. Infatti grazie ai contratti di concessione – decisamente più lunghi rispetto agli appalti tradizionali – agli operatori addetti è potenzialmente assicurata una continuità di impiego, e ciò consente di contrastare efficacemente il fenomeno del turnover del personale nell'ambito dei servizi.

L'esperienza è dunque positiva ed andrebbe generalizzata e riproposta in altre aree territoriali, anche attraverso opportuni interventi da parte della Regione Piemonte. Purtroppo, però, nelle linee guida regionali che definiscono i sistemi per l'affidamento a terzi della gestione dei servizi alla persona (3), l'istituto della concessione viene a mala pena citato. La deliberazione si limita infatti a dare atto che le procedure *«che comportano corresponsione di tariffe e/o concessione di titoli per l'acquisto di servizi»* hanno *«natura concessoria»* e che pertanto *«dal punto di vista contrattuale i soggetti a tal fine accreditati divengono, a tutti gli effetti, concessionari del servizio»*. Ogni ulteriore approfondimento relativo agli istituti menzionati agli articoli 15 (“Accreditamento e affidamento a terzi”) e 17 (“Corresponsione di tariffe”) dell'allegato alla deliberazione regionale viene infatti rinviato a *«specifici provvedimenti di Giunta regionale per un'ulteriore disciplina di maggior dettaglio»*.

La ragione di tale rinvio non è facilmente comprensibile. Tanto più se si considera che – nonostante si ammetta che gli istituti di cui sopra sono semplicemente *«richiamati nelle loro linee essenziali»* – l'applicabilità del provvedimento deliberato dalla Giunta regionale viene estesa *«alla generalità dei rapporti con gli enti pubblici del territorio ivi compresi le Asl e gli enti del Servizio sanitario regionale, considerato il carattere regolamentare dello stesso e l'implicita finalità di interesse pubblico a garantire rapporti corretti tra soggetti privati “non profit” ed enti pubblici»*.

Siamo dunque di fronte a norme regolamentari vincolanti nelle quali da un lato si afferma che l'accREDITAMENTO rappresenta *«il titolo necessario per l'instaurazione di rapporti contrattuali con qualsiasi fornitore di servizi»* e, dall'altro, si rinvia una puntuale definizione dell'istituto.

Se la cosa non è grave per *«le Asl e gli enti del Servizio sanitario regionale»* che sono già tenuti, ai sensi del decreto legislativo n. 229/1999, a rispettare delle procedure di affidamento dei servizi sanitari e socio sanitari che declinano l'istituto dell'accREDITAMENTO in termini di concessione amministrativa (il cosiddetto “accREDITAMENTO istituzionale”), non altrettanto si può dire per gli altri enti pubblici interessati dal provvedimento, ai quali non vengono forniti gli strumenti regolamentari necessari per qualificare i servizi.

L'accREDITAMENTO presuppone infatti – secondo l'articolo 29 della legge regionale 1/2004 – *«il possesso di ulteriori specifici requisiti di qualità rispetto a quelli previsti dall'autorizzazione»* ed è proprio attraverso la definizione di standard assistenziali più adeguati rispetto a quelli attualmente previsti che le amministrazioni locali e gli enti gestori delle funzioni socio assistenziali possono operare efficacemente per la tutela dell'utenza.

Nei servizi alla persona – relazionali per definizione – la qualità del servizio finisce inoltre per coincidere con la qualità dell'operatore che lo eroga. Più è valida la professionalità, migliore è la qualità dell'intervento. Ma la professionalità è il prodotto dell'intreccio di almeno tre fattori: la persona in quanto tale, il ruolo svolto nel servizio, l'organizzazione che dell'operatore si occupa. Ed è quest'ultima che – selezionando le persone e definendone i ruoli – ha l'onere di garantire che la “qualità del lavoro” sia tale da assicurare la “qualità degli interventi” e, quindi, la “qualità della vita degli utenti” nell'ambito dei servizi (si pensi, in particolare, ai servizi semi residenziali e residenziali).

In buona sostanza i diritti dei lavoratori dei servizi sono – nel bene come nel male – strettamente collegati con i diritti dell'utenza. E per perseguire la tutela di entrambi i soggetti occorre una puntuale normativa regionale che vincoli le amministrazioni che affidano i servizi, così come le organizzazioni che li erogano, a rispettare alcune regole fondamentali: gli standard numerici di personale assistenziale ed educativo fissati nei contratti di concessione devono essere concordati tra le amministrazioni concedenti e le associazioni rappresentative degli utenti; è necessario che in essi vengano indicate – oltre alle clausole necessarie a tutelare l'utenza – anche le modalità di controllo (e di eventuale penalizzazione) che l'amministrazione adotta relativamente al personale impiegato;

Prospettive assistenziali 156/2006

sarebbe infine opportuno prevedere che – nell'ambito dei criteri per l'accreditamento dei concessionari – sia prevista la facoltà delle associazioni degli utenti di accedere liberamente ai presidi per effettuare ogni opportuna verifica sulle reali condizioni di permanenza degli assistiti.

Di tutto ciò, nella deliberazione regionale, non si fa menzione. È dunque da sperare che non tardino i preannunciati «*specifici provvedimenti di Giunta regionale per un'ulteriore disciplina di maggior dettaglio*» che – come opportunamente ricorda l'articolo 29 della legge 1/2004 – dovranno definire «*le procedure del processo di accreditamento*» in modo «*coordinato con i meccanismi previsti per l'accreditamento delle strutture sanitarie*».

(*) Direttore del Cisap (Consorzio intercomunale dei servizi alla persona tra i Comuni di Collegno e Grugliasco).

(1) Mauro Perino, "Responsabilità pubblica e forme gestionali dei servizi di livello essenziale", *Prospettive assistenziali*, n. 155, 2006.

(2) Alla stesura dei capitolati di concessione citati nell'articolo hanno provveduto: per il Comune di Grugliasco, la Dirigente del Settore politiche sociali Dott.ssa Lilia Marchetto ed i funzionari Dott.ssa Anita Comparin, Dott.ssa Loredana Sanlorenzo e Dott.ssa Roberta Candela; per il Cisap, la Dott.ssa Ines Tolosa per gli aspetti amministrativi, la Dott.ssa Elena Galetto per i servizi destinati agli anziani ed alle persone con handicap, la Dott.ssa Augusta Bertello e la Dott.ssa Anna Messina per i servizi rivolti agli adolescenti.

(3) La Regione Piemonte ha recentemente adottato la deliberazione della Giunta regionale 22 maggio 2006, n. 79/2953, "Legge regionale 8 gennaio 2004 n. 1, articolo 31 - Atto di indirizzo per regolamentare i rapporti tra gli enti pubblici e il terzo settore: approvazione". Si tratta del provvedimento con il quale si dà attuazione al comma 2 dell'articolo 31 (modalità di affidamento dei servizi alla persona) della legge regionale 8 gennaio 2004, n. 1, "Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento". L'atto di indirizzo regionale affronta il problema della regolamentazione dei rapporti tra enti locali e terzo settore, con riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona e alle modalità per valorizzare l'apporto del volontariato nell'erogazione dei servizi.