

Le forme di collaborazione fra enti pubblici ed ETS nel Codice del Terzo Settore.

L'accreditamento

Le convenzioni con Associazioni di Promozione Sociale (APS) e Organizzazioni di Volontariato (OdV)

Milano, 7 novembre 2019

Luciano Gallo - Ettore Uccellini

Le forme di relazione fra PA ed ETS

- ✓ **L'accreditamento: inquadramento generale**
- ✓ **l'oggetto e le finalità dell'accreditamento**
- ✓ **come costruire una procedura di accreditamento**
- ✓ **le convenzioni con le APS e le OdV nell'art. 56 CTS: inquadramento generale**
- ✓ **oggetto e finalità delle procedure di convenzionamento**
- ✓ **la rendicontazione delle attività**
- ✓ **analisi di casi.**

Una definizione di accreditamento

- ❑ L'accREDITAMENTO è un atto amministrativo in capo alla Pubblica Amministrazione che autorizza un soggetto, in possesso di predeterminati requisiti e di standard strutturali, tecnologici, organizzativi e di qualità, ad esercitare la propria attività all'interno della rete pubblica di fornitori di beni e servizi.
- ❑ Il fine principale dell'accREDITAMENTO è quello di migliorare il sistema dell'offerta, con garanzia di maggiore qualità, equità, appropriatezza ed efficacia nei confronti dei cittadini utenti, e, nel contempo, di regolare il sistema dell'offerta, individuando e selezionando i soggetti che vi concorrono.

Normativa nazionale di riferimento

- ❑ *Articolo 118 della Costituzione*
- ❑ *Art. 3 d. lgs. 267/2000 (TUEL)*
- ❑ *Legge 8 novembre 2000, n. 328 «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi Sociali»*
- ✓ *Articolo 1 – commi 3 - 4 – 5*

Alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati.

- ❑ **Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 «Codice del Terzo Settore»**
- ✓ **Articolo 55**

Normativa regionale lombarda di riferimento

«L'accreditamento istituzionale costituisce la procedura concessoria di regolazione dell'accesso di enti e soggetti del terzo settore nel sistema dell'unità di offerta in ambito sociale e sociosanitario, prevedendo in questo modo il riconoscimento in capo ai soggetti accreditati della compartecipazione all'esercizio della funzione pubblica sociale. Con tale sistema di regolazione, l'utenza - possibile beneficiaria di contributi spendibili nel sistema di offerta accreditato - esercita il diritto di libera scelta tra i soggetti accreditati.

L'accreditamento, di competenza dei comuni ai sensi della legge regionale n. 3/2008 art. 13 comma 1 lett. d), è il riconoscimento pubblico del possesso di determinati requisiti quali-quantitativi da parte di soggetti ovvero strutture, sia pubblici che privati, che intendano erogare servizi ritenuti di rilevante interesse per la collettività e costituisce presupposto perché tali soggetti possano erogare servizi di pubblica utilità sulla base di appositi accordi contrattuali o convenzionali con la pubblica amministrazione per la definizione e la prestazione dei servizi..»

(D.G.R. 25 febbraio 2011, n. 1353)

Accreditamento e legislazione regionale

- **L'accREDITAMENTO** assume declinazioni variegata:
 - ✓ per le **strutture**, per i **soggetti** e per i **servizi**;
 - ✓ come **titolo necessario** per poter contrarre con la PA;
 - ✓ come **requisito di partecipazione** alle gare;
 - ✓ come presupposto per essere iscritti negli **Elenchi/Albi**;
 - ✓ infine, come **modalità** di organizzazione ed **erogazione** dei **servizi** (secondo il noto modello delle “**tre A**”).

Delibera ANAC n. 32 del 20 gennaio 2016

«Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali»

«Quanto alle procedure di accreditamento, esse devono garantire adeguati livelli di trasparenza e di concorrenza e assicurare l'affidabilità morale e professionale dei soggetti esecutori, anche attraverso la verifica del rispetto, da parte degli stessi, dei diritti degli utenti riconosciuti da convenzioni internazionali, da disposizioni a tutela dei consumatori e dalle carte dei servizi. Il venir meno dei requisiti che hanno dato luogo all'accREDITamento e/o l'accERTAMENTO di gravi inadempimenti nell'esecuzione delle prestazioni deve dar luogo alla decadenza dell'accREDITamento e alla risoluzione dei contratti in corso»

Accreditamento e giurisprudenza

- La posizione del **Consiglio di Stato** sull'**accreditamento** è, in realtà, più complessa, come dimostrato dalle seguenti pronunce:
 - ✓ n. **1739** del **19 marzo 2018** (non si applica il **CCP**);
 - ✓ n. **4726** del **31 luglio 2018** (appalto di servizi);
 - ✓ n. **5039** del **23 agosto 2018** (equivale ad una **concessione**);
 - ✓ n. **6617** del **22 novembre 2018** (requisito di partecipazione alle gare).

Accreditamento e Codice contratti

«...deve invero osservarsi che l'accREDITamento, quale titolo abilitante le appellanti all'erogazione delle prestazioni socio-sanitarie-assistenziali, colloca la relativa attività al di fuori della disciplina di cui al D. Lgs. n. 163/2006 (oggi D. Lgs. n. 50/2016), in quanto la specialità del sistema di accREDITamento, incentrato sull'affidamento esclusivo ai soggetti accREDITati delle prestazioni sanitarie, non consente di applicare ai relativi rapporti contrattuali norme specificamente formulate al fine di disciplinare rapporti (come quelli di appalto o di concessione extra sanitaria) scaturenti da altri meccanismi di affidamento, di matrice concorrenziale...»

*(Sentenza Consiglio di Stato **1739/2018**)*

Accreditamento –Appalto di servizi

«...al di là del nome assegnato... la procedura è tesa non solo al riconoscimento dell'esistenza di requisiti per così dire abilitanti, bensì proprio all'individuazione del soggetto gestore di un servizio ...Infatti, emerge che lo schema applicato comporti una gestione, retribuita al soggetto individuato attraverso la procedura, per lo svolgimento del servizio presso la struttura comunale, mediante un sistema in cui però è sostanzialmente sottratto il rischio operativo ovvero una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato. Nella specie, alla luce della particolarità del servizio di cui si tratta, appare che gli utenti debbano essere ammessi in virtù di criteri predeterminati dalla parte pubblica. Dunque, deve rilevarsi che, nella specie, la convenzione tra pubblica amministrazione e soggetto individuato attraverso il procedimento di accreditamento risulta quella propria e conseguente ad un appalto di servizi. Per la ricostruzione della disciplina applicabile, dunque, deve farsi riferimento alla normativa regionale ed alla disciplina specifica dei settori socio sanitari menzionata, in relazione ai provvedimenti che hanno individuato il sistema di accreditamento...»

(Sentenza Consiglio di Stato 4726/2018)

Accreditamento - Concessione

«...giova premettere alcuni principi che regolano il regime di accreditamento delle strutture private, perché utili al fine del decidere. Come è stato chiarito dalla Sezione (3 febbraio 2016, n. 436) il sistema dell'accREDITAMENTO non si sottrae al preminente esercizio del potere autoritativo e conformativo dell'amministrazione, che si qualifica di natura concessoria ed assolve la funzione di ricondurre in un quadro di certezza il volume e la tipologia dell'attività del soggetto accreditato, il cui concorso con le strutture pubbliche nelle prestazioni di assistenza non avviene in un contesto di assoluta libertà di iniziativa e di concorrenzialità, ma - nella misura in cui comporta una ricaduta sulle risorse pubbliche - soggiace alla potestà di verifica sia tecnica che finanziaria della Regione ed a criteri di sostenibilità, nei limiti di spesa annuali ...».

*(Sentenza Consiglio di Stato **5039/2018**)*

Accreditamento quale requisito

«... mentre per i servizi residenziali e semiresidenziali è richiesta...una specifica autorizzazione espressa, per l'esercizio delle attività dei servizi domiciliari e territoriali l'effetto autorizzatorio si consegue mediante una s.c.i.a.... In entrambi i casi è altresì richiesto un provvedimento di accreditamento..., che, per "l'offerta di servizi territoriali e domiciliari può essere richiesto dai prestatori, ad esclusione delle organizzazioni di volontariato, che possiedono i requisiti comuni previsti..., i requisiti specifici indicati nel catalogo e quelli previsti dalla normativa comunitaria, statale e regionale per la partecipazione a procedure di l'affidamento di contratti pubblici". Ciò, coerentemente con quanto indicato all'art. 2, lettera e), secondo cui è "accreditamento il provvedimento che abilita all'esercizio dei servizi il cui costo si pone, in tutto o in parte, a carico della pubblica amministrazione".

*(Sentenza Consiglio di Stato **6617/2018**)*

Accreditamento e autorizzazione

- ❑ L'accreditamento è diverso dall'istituto della autorizzazione, che è un atto amministrativo con cui la P.A. il funzionamento di un servizio, dopo aver verificato il possesso di predeterminati requisiti e di standard strutturali, tecnologici ed organizzativi.
- ❑ Nella legislazione lombarda, l'autorizzazione al funzionamento è requisito fondamentale per l'accreditamento delle unità di offerta sociale.

Le finalità

- Aumentare i livelli di offerta e la disponibilità di **“acquisto”, mediante libera scelta del cittadino attraverso titoli sociali (voucher), di alcuni servizi dell’area sociale e assistenziale.**
- Rendere tassativi, espliciti e verificabili i livelli di qualità ritenuti essenziali per ogni tipo di servizio.
- Garantire al cittadino che il livello di qualità essenziale sia presente in modo omogeneo in tutti i servizi (inizialmente a partire da quelli della medesima tipologia) nel **territorio di riferimento.**
- Incoraggiare gli enti gestori ad adottare strumenti che migliorino la qualità nel tempo fino a giungere a livelli di eccellenza.

I modelli di accreditamento

- ❑ Dell'accREDITAMENTO, oltre che diverse definizioni, esistono anche diversi modelli, i principali si possono riassumere in due filoni: l'accREDITAMENTO ISTITUZIONALE, come strumento di "autorizzazione" e l'accREDITAMENTO VOLONTARIO o di ECCELLENZA come strumento di "valutazione e miglioramento" scelto autonomamente da un soggetto.
- ❑ AccREDITAMENTO ISTITUZIONALE ⇒ procedimento "autorizzativo" con cui l'ente pubblico riconosce ad enti privati il possesso di determinati requisiti di qualità e li autorizza ad erogare servizi.
- ❑ AccREDITAMENTO d'ECCELLENZA ⇒ attività "volontaria" di valutazione tra pari, sistematica e periodica, gestita direttamente dai professionisti di un servizio, volta a migliorare la qualità e lo scambio di buone prassi.

L'accreditamento istituzionale

- L'accreditamento istituzionale annovera almeno tre diversi modelli, che non si escludono ma possono essere integrati in un sistema di accreditamento complesso o "stratificato". Le tre tipologie individuate possono essere così sintetizzate:
- ❖ **certificatorio**: si propone come un'autorizzazione ad operare sul mercato privato dimostrando di possedere i requisiti predeterminati dall'ente che rilascia l'accreditamento;
- ❖ **equiparatorio**: autorizza soggetti che possiedono le caratteristiche ed i requisiti richiesti ad operare in regime di parità con gli enti pubblici, ricevendo in sostanza delle commesse pubbliche (*molto simile tuttavia a quanto accade oggi con gli appalti con la differenza di "esternalizzare" di fatto anche la titolarità del servizio*)
- ❖ **selettivo**, alla situazione descritta sopra aggiunge l'introduzione di elenchi speciali con priorità di scelta in base a graduatorie di qualità.

L'accreditamento di eccellenza

- ❑ Consiste in un'attività di valutazione sistematica e periodica, a carattere volontario, gestita direttamente dai professionisti del servizio, mirata a mantenere viva la tensione degli operatori verso la qualità, attraverso un continuo confronto e scambio di esperienze sul proprio modo di operare.
- ❑ Esso è finalizzato ad un processo di autovalutazione ed automiglioramento della qualità, non ha una funzione certificatoria, ma una funzione di stimolo al raggiungimento delle massime performance possibili rispetto ad una data attività.
- ❑ Gli enti erogatori si rendono conto che gli standard strutturali, gestionali ed organizzativi non sono in grado, da soli, di individuare tutti gli elementi di qualità di un processo assistenziale, per cui è in atto una riflessione sulla possibilità di introdurre anche elementi di valutazione basati sul confronto e sulla individuazione di *best practices*, elementi propri dei sistemi di accreditamento di eccellenza, di uso comune in altri paesi.

L'accreditamento istituzionale

- ❑ L'**accreditamento istituzionale** può essere a sua volta distinto in:
 - accreditamento a valenza “**certificatoria**”
 - accreditamento a valenza “**equiparatoria**”
- ❑ Per distinguere i due modelli è necessario analizzare le norme, riferite alla materia sanitaria, che hanno introdotto questo istituto nel nostro ordinamento.

Il D. Lgs. 502/1992

- ❑ Il D. Lgs 502/92 ha introdotto l'accreditamento come procedura obbligatoria per accedere al mercato sanitario finanziato dal SSN. Il decreto prevede che vengano definite le caratteristiche strutturali ed organizzative dei soggetti erogatori, per poter offrire alla collettività garanzie sulla effettiva qualità delle prestazioni erogate.
- ❑ Di fatto con questo accreditamento si “certifica” che una determinata struttura possiede, e continua nel tempo a possedere, alcune caratteristiche e, dunque, può accedere a determinati finanziamenti pubblici, diversificati a seconda del livello di qualità raggiunto.
- ❑ Il D. Lgs 502/92, ha anche introdotto una logica secondo cui ai cittadini deve essere garantita la equiparazione dei soggetti pubblici e privati per la erogazione dei servizi, assicurando loro, in tal modo, la possibilità di scelta.

Il D.P.R. 14 gennaio 1997

- ❑ Questo aspetto del decreto supera la logica meramente certificatoria, per insistere sull'aspetto della parificazione dei soggetti erogatori.
- ❑ Un uguale orientamento è contenuto nel successivo D.P.R. 14/1/1997, che, riferendosi all'accreditamento delle strutture sanitarie, dispone che si persegua la libera scelta del cittadino attraverso la definizione di un sistema di concorrenzialità tra strutture pubbliche e private, finalizzata al perseguimento della qualità, in regime di uguaglianza di diritti e doveri.
- ❑ La legge quadro sui servizi sociali (l.328/2000) estendendo ai servizi sociali l'accreditamento, sembra rinforzare questo aspetto, laddove delinea un mercato di servizi erogati tramite la corresponsione di titoli all'acquisto di servizi spendibili dagli utenti per servizi e in strutture, purché accreditati.

Due logiche a confronto

- ❑ Le due logiche, certificatoria ed equiparatoria, hanno generato diversi modelli di accreditamento, almeno due, ampiamente dibattuti a livello teorico ma non sempre chiaramente distinti nella mente degli amministratori.
- ❑ La confusione nasce dal fatto che i diversi modelli di accreditamento non presentano modalità di implementazione strutturalmente diverse; per accreditare un soggetto erogatore assumendo una logica certificatoria oppure equiparatoria si devono compiere le stesse operazioni.
- ❑ Ciò che differenzia i diversi modelli è la finalità complessiva del ricorso all'accREDITamento, ossia l'orientamento generale del sistema di governo del sistema dei servizi.

Differenze

- ❑ L'accreditamento **certificatorio** è finalizzato principalmente a conseguire un innalzamento degli standard delle strutture che intendano accedere ai finanziamenti pubblici: mira ad assicurare nei soggetti erogatori il possesso di requisiti di qualità più elevati e maggiormente controllati, mantenendo inalterato il sistema di gestione dei servizi.
- ❑ L'accreditamento **equiparatorio**, invece, oltre a perseguire le finalità dell'approccio certificatorio in termini di innalzamento dei requisiti di qualità assicurati dai soggetti erogatori, è anche finalizzato a consentire la libertà di scelta del cittadino, attraverso una equiparazione dei diversi soggetti che erogano servizi sulla base di eguali standard strutturali e gestionali.
- ❑ In questo modo modifica in modo rilevante le modalità di gestione del servizio, introducendo l'idea di un rapporto diretto tra soggetto erogatore e utente per l'acquisto dei servizi.

Quale scelta

- ❑ La scelta della logica di accreditamento da adottare rappresenta la prima e principale decisione da assumere quando si voglia procedere all'accREDITAMENTO dei servizi: per l'ente pubblico si tratta, infatti, di definire quale modalità di regolazione del sistema di regolazione del sistema di offerta intenda adottare.
- ❑ Il problema è cruciale: assai diverso, infatti, è affidare la regolazione del mercato all'utente, riconoscendogli la capacità di esercitare una libera discrezionalità al momento dell'acquisto, oppure mantenere il potere discrezionale di scelta del soggetto erogatore in capo alla amministrazione.

Le motivazioni

- ❑ Le due opzioni che discendono dalla logica certificatoria ed equiparatoria si possono definire come il ricorso ad un sistema di accreditamento “puro”, con il ricorso integrale alle regole di mercato, oppure “misto”, con il ricorso a tradizionali modalità di regolazione del mercato da parte dell’ente accreditante.
- ❑ Dietro la scelta di un sistema puro o misto c’è una diversa impostazione complessiva delle relazioni tra ente pubblico e soggetti privati o del privato sociale.
- ❑ Le due opzioni presentano inoltre considerevoli differenze dal punto di vista gestionale, poiché il ruolo e le funzioni dell’ente accreditante sono del tutto diverse.
- ❑ In realtà si può ritenere che l’unico elemento di unione tra i due modelli si possa trovare proprio nelle procedure di accreditamento dei soggetti erogatori.

Accreditamento puro

- ❑ Nel caso dell'accREDITAMENTO "puro" l'ente pubblico manifesta il proprio disinteresse verso l'esito della competizione tra soggetti erogatori, secondo principi di competizione perfetta, accettando che il soggetto che meno riesce a erogare servizi di qualità sia destinato a soccombere a favore di chi viene scelto dagli utenti.
- ❑ In questo caso l'ente pubblico assicura con l'accREDITAMENTO, a tutti i cittadini, la qualità dei soggetti erogatori; ai soggetti più deboli, per cui è previsto un intervento pubblico, eroga poi dei "titoli per l'acquisto di servizi" che questi ultimi potranno spendere solo presso soggetti accreditati.

L'accreditamento misto

- ❑ Nel caso dell'accreditamento misto, invece, l'ente pubblico mira solo all'innalzamento della qualità dei servizi, non eroga titoli all'acquisto ma direttamente servizi accreditati. Rinuncia quindi a lasciare del tutto libero l'utente di scegliere il soggetto erogatore, mantenendo la funzione di acquisto dei servizi da erogare.
- ❑ In questo modo l'ente che accredita impedisce che il mercato segua le proprie regole, ma interviene per mantenere un equilibrio nei rapporti tra i diversi soggetti accreditati.
- ❑ Questa scelta presenta ovviamente considerevoli vantaggi in termini di stabilità del sistema di offerta, ed è probabilmente per questo che è stata sino ad ora preferita dagli enti locali.

La distinzione

- ❑ La distinzione tra i due modelli di accreditamento, “puro” e “misto”, è essenziale per i soggetti erogatori, chiamati a rendere conto a soggetti diversi della qualità del proprio operare, e dunque a modificare le proprie strategie.
- ❑ Nel caso di un sistema “misto”, il soggetto cui rendere conto della qualità del proprio operare è sempre e solo l’ente pubblico, che nell’acquistare quote di servizio utilizzerà le tradizionali, e discrezionali, modalità di valutazione.
- ❑ Nel sistema puro, invece, il soggetto erogatore deve anche convincere della qualità dei propri servizi l’utente finale, il che significa adottare anche tradizionali logiche di marketing.

dei criteri di accreditamento

- Curriculum aziendale che attesta esperienza nella gestione di servizi
- Possesso di strumenti per attivare le risorse comunitarie, associazioni e volontariato
- Presenza di legami attivi e consolidati con le risorse comunitarie locali
- Possesso di strumenti per coordinare e supervisionare il lavoro degli operatori
- Presenza di procedure per l'aggiornamento continuo degli operatori
- Bilancio sociale
- Possesso di strumenti per progettare nuovi servizi con finanziamenti pubblici o con la contribuzione degli utenti

(Ministero per la Solidarietà Sociale – Gruppo qualità sociale «Regole per la qualità dei servizi sociali» – Documento base 15 aprile 1999

della qualità del servizio

- Viene erogato sulla base di procedure formalizzate ed appropriate
- Esiste un regolamento del servizio
- Fornisce all'utente una guida per l'uso
- Ha strumenti consolidati di verifica dei risultati
- Ha strumenti dedicati per il dialogo interattivo con gli utenti (telefono, sportello, ecc.)
- Coinvolge gli utenti nella valutazione periodica del processo e dei risultati
- Ha strumenti di raccolta di suggerimenti e reclami

(Ministero per la Solidarietà Sociale – Gruppo qualità sociale «Regole per la qualità dei servizi sociali» – Documento base 15 aprile 1999)

della qualità dell'intervento

- ❑ Rispondere al programma d'intervento individuale, concordato con l'utente e con eventuali altri operatori co-responsabili
- ❑ Attestare i risultati conseguiti in termini di: risoluzione del problema, miglioramento, benessere complessivo, riduzione del danno (Ministero per la Solidarietà Sociale – Gruppo qualità sociale «Regole per la qualità dei servizi sociali» – Documento base 15 aprile 1999)

Alcune prassi

- Ambito di Cremona
- Ambito di Tradate
- Comune di Brescia – Albo
- Comune di Brescia – Accreditamento
- Percorso d ottobre 2016 a ottobre 2017
- Perché?
- Quale metodo?
- Semplice bando?

Le fasi – I focus

- ❑ definire i punti di forza e criticità del sistema di accreditamento,
- ❑ vagliare la volontà degli stakeholders di creare alleanze,
- ❑ definire modalità per garantire l'intera filiera dei servizi (es. non solo SAD ma anche telesoccorso, assistente familiare, ecc.),
- ❑ interrogarsi sulla capacità di progettare nuove risposte, prima fra tutte la gestione della presa in carico del percorso assistenziale (capacità progettuale e non solo di erogazione),
- ❑ strategie per potenziare prossimità e territorialità.

Le fasi – Il progetto tecnico

- ❑ coinvolgimento attivo degli operatori sociali ed amministrativi del Comune e di rappresentanze di soggetti del Terzo Settore.
- ❑ esame dei dati di contesto (dati generali sugli anziani nella città e nei quartieri; la tipologia degli anziani che usufruiscono di interventi domiciliari nelle cinque zone)
- ❑ definizione struttura portante del progetto tecnico: progetto assistenziale per la persona redatto dal SST, destinatari del servizio, attori della domiciliarità, 5 profili di assistenza, attuazione del piano di assistenza in capo al gestore, funzione del servizio sociale.
- ❑ a livello amministrativo, si costruiscono i valori economici dei profili di assistenza, si struttura la nuova modalità di pagamento del servizio, si predispongono gli atti amministrativi.

Le fasi – Il bando

- Bando, disciplinare e progetto tecnico prima alla Commissione Consiliare e quindi, per l'approvazione, alla Giunta Comunale, con conseguente pubblicazione del bando e successiva individuazione dell'elenco dei Soggetti accreditati.
- Sottoscrizione della Convenzione
- Sottoscrizione Codice Etico

Le fasi – Il lavoro per l'avvio

- costituzione di un gruppo tecnico per lavorare sulla dimensione operativa (costruire la scheda progetto, effettuare simulazioni, coinvolgere l'area disagio/handicap, coinvolgere i referenti comunali dell'assistenza domiciliare, coinvolgere gli operatori della vigilanza e controllo)
- organizzazione incontri con i territori finalizzati alla conoscenza di ogni ente gestore, alla condivisione delle modalità di accompagnamento del cittadino nella trasformazione del sistema domiciliare, all'allineamento sul progetto sociale e sui flussi comunicativi, alla disponibilità del Comune a sostenere gli enti gestori nella definizione di “accordi quadro” su servizi che non vengono gestiti direttamente (telesoccorso e trasporti), alla necessità di consolidamento della rete e di costruzione di alleanze con il Terzo Settore nello spirito di sviluppo di comunità ed alla definizione delle tempistiche.

Le fasi

- ❑ Realizzazione di materiale informativo per i cittadini
- ❑ per garantire la “neutralità” viene consegnata la brochure che ogni soggetto accreditato ha predisposto e che rappresenta una sorta di «carta d’identità
- ❑ gli Assistenti Sociali hanno quindi effettuato una visita domiciliare per ogni persona in carico, illustrando alla persona ed alla famiglia la nuova modalità organizzativa del servizio
- ❑ l’assistente sociale compila la scheda progetto e attribuisce il profilo di assistenza e acquisisce l’istanza della persona e la scelta dell’ente accreditato. Viene infine spiegata la nuova modalità di pagamento tramite «contributo» alla persona, anziché determinazione retta.

Considerazioni finali

- Il nuovo sistema integrato della domiciliarità ha prodotto un cambiamento di approccio, mentalità, progettazione, gestione ed erogazione dei servizi.
- Il ruolo del Servizio Sociale Professionale: da soggetto gestore di un piano assistenziale, con le difficoltà di seguirne tutte le problematiche, a soggetto che progetta l'intervento e si pone nella dimensione di una regia complessiva e di una verifica e controllo delle azioni previste nel progetto.
- Valorizzazione del ruolo degli Enti accreditati ed alla loro nuova dimensione di gestori di tutte le risorse richieste ed alla pianificazione degli interventi previsti nel progetto.

Le convenzioni

- ❑ In attuazione dell'art. **56** del **CTS**, la P.A. può sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, iscritte da almeno sei mesi nel Registro unico nazionale del Terzo settore, convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di **attività o servizi sociali di interesse generale**, **se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato**.
- ❑ Ai fini della individuazione degli strumenti di co-programmazione, si tiene conto della possibilità di ricorrere alle convenzioni.

Natura giuridica della convenzione

- ❑ **Natura giuridica della convenzione:** accordo di collaborazione tra P.A. ed ETS, accomunati dal medesimo fine solidaristico, nello svolgimento di un'attività di interesse generale. Accordo negoziale di natura pubblicistica (art.11 della legge 241/1990)

Evoluzione delle convenzioni

- ❑ Inizialmente la dottrina amministrativa non considerava nella convenzione il carattere della bilateralità, quanto l'espressione dell'unilateralità dell'azione amministrativa.
- ❑ Questa tendenza è oggi superata, in quanto i tratti peculiari della P.A. tendono ad essere sempre meno autoritativi e sempre più orientati a logiche partecipative.
- ❑ Attraverso le Convenzioni possono essere definite: le risorse umane che concorrono alla realizzazione ed erogazione dei servizi, gli standard di qualità dei servizi stessi e gli standard per la valutazione (ex-ante, in itinere ed ex-post) sulla qualità delle prestazioni.

La convenzione

- ❑ **Differenza rispetto al contratto d'appalto:** la causa non è lo scambio tra la prestazione del servizio e il pagamento del corrispettivo, ma il sostegno anche finanziario della P.A. allo svolgimento da parte dell'ETS di un'attività di interesse generale finalizzata al soddisfacimento dei bisogni della comunità; assenza del corrispettivo, vi è un rimborso delle spese effettivamente sostenute e rendicontate (con conseguente differente regime fiscale ai fini IVA, cfr. circolare Agenzia Entrate n.34/E del 21.11.2013)

Le convenzioni

Attraverso la convenzione la Pubblica Amministrazione:

- Riconosce** in capo all'ODV/APS i requisiti necessari per il perseguimento di obiettivi di interesse pubblico
- Mette a disposizione** di tale soggetto le risorse necessarie per il perseguimento degli obiettivi predefiniti
- Controlla, verifica e valuta** la conformità dell'operato dell'ente alle prescrizioni convenzionali

Le convenzioni

- Pre-condizione (utilizzo della convenzione se più favorevole rispetto al ricorso al mercato)
- Oggetto (svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale)
- Procedimentalizzazione (evidenza pubblica)
- Rendicontazione a costi reali
- Individuazione degli elementi essenziali della convenzione.

Condizioni rispetto al mercato

- Scelta tecnico – politica
- Indagine
- Comparazione
- Esempi

La convenzione

- ❑ La convenzione è un atto amministrativo, che regola i rapporti tra Pubblico e privato sociale, i cui elementi fondanti sono:
 - a) la definizione dei soggetti firmatari,
 - b) il territorio di riferimento,
 - c) il contenuto e gli obiettivi dell'accordo,
 - d) il bacino d'utenza,
 - e) i limiti temporali,
 - f) la possibilità di proroghe e di modifiche,
 - g) i costi, gli standard tecnici e le modalità di recesso.

Publicità

- ❑ Le amministrazioni procedenti pubblicano sui propri siti informatici gli atti di indizione della procedura comparativa e i relativi provvedimenti finali.
- ❑ I medesimi atti devono formare oggetto di pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti nella sezione "Amministrazione trasparente", con l'applicazione delle disposizioni ex D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Individuazione

- ❑ L'individuazione delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale con cui stipulare la convenzione è fatta nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità, trasparenza, partecipazione e parità di trattamento, mediante procedure comparative riservate alle medesime.

Requisiti

- a) moralità professionale e
- b) adeguata attitudine da valutarsi in riferimento
 - alla struttura
 - all'attività concretamente svolta
 - alle finalità perseguite
 - al numero degli aderenti
 - alle risorse a disposizione
 - alla capacità tecnica e professionale

Valutazione capacità tecnica

- ❑ Concreta capacità di operare e realizzare l'attività oggetto di convenzione, da valutarsi con riferimento
 - a) all'esperienza maturata
 - b) all'organizzazione
 - c) alla formazione e all'aggiornamento dei volontari.

Le convenzioni

- ❑ Le convenzioni devono contenere disposizioni dirette a garantire l'esistenza delle condizioni necessarie a svolgere con continuità le attività oggetto della convenzione, nonché il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti, e, ove previsti dalla normativa nazionale o regionale, degli standard organizzativi e strutturali di legge.

Elementi essenziali delle convenzioni

Elementi essenziali:

- durata del rapporto convenzionale
- il contenuto e le modalità dell'intervento volontario
- il numero e l'eventuale qualifica professionale delle persone impegnate nelle attività convenzionate
- le modalità di coordinamento dei volontari e dei lavoratori con gli operatori dei servizi pubblici
- le coperture assicurative
- i rapporti finanziari riguardanti le spese da ammettere a rimborso fra le quali devono figurare necessariamente gli oneri relativi alla copertura assicurativa

Elementi essenziali delle convenzioni

Elementi essenziali:

- le modalità di risoluzione del rapporto
- forme di verifica delle prestazioni e di controllo della loro qualità,
- verifica dei reciproci adempimenti
- modalità di rimborso delle spese, nel rispetto del principio dell'effettività delle stesse, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione.

Contributo – Rimborso spese

Il quantum in denaro riconosciuto dalla PA alle associazioni che svolgono attività regolate da convenzioni viene spesso identificato come «contributo». Ma....

Contributo: sussidio di natura economica ad un altro soggetto che PA può riconoscere a certe condizioni (come stabilito art. 12 , L 241/90), con criteri e modalità predefinite dall'ente erogatore.

- Rappresenta un sostentamento economico.
- Motivazioni possono essere varie, ma connesse a finalità istituzionali ente. Caso tipico: contributo ad associazioni del territorio che svolgono attività rilevanti per la promozione sociale persone.
- Entità forfetaria.
- **Relazione funzionale tra contributo ed attività tipica dell'associazione.**
- Necessaria rendicontazione contributo ricevuto.
- Erogazione di norma preventiva.

Contributo – Rimborso spese

Rimborso spese: somma riconosciuta ad un soggetto per esatta copertura di spese sostenute.

- **Entità non forfetaria. Importo equivalente spese sostenute come previsto in convenzione.**
- Rappresenta un quantum che la PA riconosce all'associazione per coprire alcune spese con precise finalità operative.
- Relazione funzionale tra rimborso spese e attività specifica prevista in convenzione.
- Documentazione probatoria spese per cui chiedere rimborso.
- Limite: spese effettivamente sostenute.
- Erogazione di norma a posteriori.

Contributo – Rimborso spese

- ❑ Se il “contributo” erogato a fronte di determinate prestazioni è superiore al rimborso spese, rientriamo in un'attività economica che deve rientrare nella disciplina della concorrenza.
- ❑ Se riconosciuto un corrispettivo: attività contrattuale pura, quindi regole concorrenza.

I rimborsi

«Le prestazioni erogate dalle organizzazioni di volontariato nell'ambito di convenzioni devono essere a titolo gratuito. I rimborsi possono avere ad oggetto i soli costi fatturati e rendicontati, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili. Il rimborso dei costi indiretti è consentito limitatamente alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto di affidamento».

Quali spese

- ❑ Esclusivamente costi rendicontati.
- ❑ Costi diretti riferiti all'attività: es. costi carburanti, fornitura pasti, altri prodotti occorrenti per il servizio, assicurazione dei volontari.
- ❑ Escluse attribuzioni a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simile.
- ❑ Possibile rimborso costi indiretti (manutenzioni, spese generali, canoni locazione), solo per quota riferibile ad attività oggetto accordo.
- ❑ Esclusi rimborsi forfettari.
- ❑ Le spese sostenute dai volontari devono essere documentate.
- ❑ Ente Terzo Settore definisce preventivamente il limite massimo di somme rimborsabili, anche in ragione della natura rapporti di lavoro, del rapporto tra volontari e stipendiati. Attenzione: non significa che il rimborso si trasformi o equivalga a retribuzioni.

Aspetti di attenzione

- ❑ No previsione di contributo.
- ❑ Regolazione rapporti mediante rimborso spese.
- ❑ Puntuale disciplina delle spese ammissibili e modalità di rimborso.
- ❑ Spesso inseriti “contributi” di elevata entità, quasi costitutivi di un vero e proprio corrispettivo per il servizio.
- ❑ Contributo non è compatibile con convenzione per attività svolta da un'associazione, se non entro limiti del mero rimborso spese.

Attenzione aspetti fiscali.

- ❑ Regime dei corrispettivi è molto diverso da quello dei contributi.
- ❑ **I contributi non sono assoggettati ad I.V.A., i corrispettivi sì.**

Rapporto con gli appalti

- ❑ La P.A. ha a disposizione due linee d'approccio, ai fini del soddisfacimento dei bisogni emergenti dalle aree di attività di interesse generale.
- ❑ La P.A. fornisce direttamente o indirettamente i servizi e le prestazioni, attraverso un soggetto individuato secondo la procedura, di natura competitiva, disciplinata dalle norme del codice dei contratti pubblici (artt.142e143). Anche gli ETS possono partecipare alle gare (CdS, sentenza n.116/2016: l'assenza di fine di lucro non è ostativa alla partecipazione ad appalti pubblici; il fine di lucro non è elemento essenziale della nozione di operatore economico.

Rapporto con gli appalti

- ❑ La P.A. opera attraverso gli strumenti degli artt.55 e ss. del CTS, secondo le procedure di cui alla legge n.241/1990, di natura collaborativa e sinergica, nella quale risalta il ruolo della P.A. di favorire la capacità propositiva degli ETS.
- ❑ ***Alla base della scelta della P.A.vi saranno i seguenti elementi:***
 - ***economicità dell'azione amministrativa ed equilibrio di bilancio***
 - ***accessibilità del servizio***

La convenzione

- ❑ **Coerenza con la normativa comunitaria:** Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici, la quale, in tema di servizi alla persona, prevede che gli Stati membri sono liberi di fornire tali servizi direttamente o di organizzare servizi sociali attraverso modalità che non comportino la conclusione di contratti pubblici, ad esempio tramite il semplice finanziamento di tali servizi, a condizione che tale sistema assicuri una pubblicità sufficiente e rispetti i principi di trasparenza e di non discriminazione.

Strumenti

- Parte del Regolamento generale
- Linee guida
- Bozza di convenzione

A Voi tutti
il nostro sincero ringraziamento
per l'attenzione prestata

Luciano Gallo

Ettore Uccellini

