

Proposta di Consiglio Comunale

N° 14 del 12/02/2025

OGGETTO: GC: SERVIZIO DI EDUCATIVA DOMICILIARE E SERVIZIO DI ASSISTENZA DOMICILIARE - APPROVAZIONE FORMA DI GESTIONE TRAMITE ACCREDITAMENTO DI SOGGETTI TERZI AI SENSI DELL'ARTICOLO 13 DELLA L.R. 3/2008. LINEE DI INDIRIZZO.

IL CONSIGLIO COMUNALE

Considerato che:

- il sistema della domiciliarità, ed i relativi interventi, volti a garantire i diritti primari della persona, costituiscono un obiettivo primario delle politiche sociali del Comune di Busto Arsizio, poiché permette alle persone interessate ed alle loro famiglie di raggiungere un miglior livello individuale di benessere, socialità e salute, nonché un miglior rapporto tra efficacia ed economicità rispetto alle soluzioni residenziali, per altro insufficienti rispetto al fabbisogno reale;
- che tale sistema necessita di un ruolo propulsore e di regia da parte della Pubblica Amministrazione e dell'attività professionale di enti ed organizzazioni private capaci di attivare le risorse della persona, del contesto familiare e del territorio di riferimento, garantendo interventi e servizi di qualità;

Considerato che negli ultimi anni, agli interventi del Comune di Busto Arsizio si sono aggiunte misure regionali socio-assistenziali e socio-sanitarie, sostenute dal Fondo per la Non Autosufficienza, rivolte alle persone con disabilità e non autosufficienti, tramite contributi alla persona e voucher di servizio;

Preso atto che nell'ambito dei servizi sociali alla persona si è consolidata sia a livello locale sia a livello nazionale un'imprenditoria professionale competente nella gestione di interventi di assistenza anche nel campo della domiciliarità, nonché un sistema di sussidiarietà orizzontale di organizzazioni sempre rivolto al sostegno delle persone anziane, delle persone adulte e dei minori anche con disabilità presso il proprio domicilio;

Dato atto che:

- attualmente il servizio di Assistenza Domiciliare è affidato alla Cooperativa Sociale Nuova Assistenza e quello di Educativa Domiciliare alla Cooperativa Sociale Quadrifoglio;
- i vigenti contratti per la gestione del Servizio di Assistenza Domiciliare e quello di Educativa Domiciliare scadranno il 30.04.2025;

- le cooperative affidatarie dei servizi sopra indicati, negli ultimi anni, in particolar modo a seguito dell'emergenza sanitaria legata al diffondersi del Covid-19, hanno espresso e sperimentato una difficoltà nel reperimento di personale professionale con qualifica di educatore e di asa/oss;

- tale situazione ha rischiato di generare liste di attesa per l'attivazione del servizio e il crearsi di potenziali criticità per gli utenti richiedenti e necessitanti del servizio stesso;

Rilevata la necessità di valutare una riorganizzazione della gestione dei Servizi di Educativa Domiciliare e di Assistenza Domiciliare al fine di garantire l'attivazione e la continuità degli stessi servizi secondo modalità più appropriate e meglio rispondenti alle necessità degli utenti con la finalità di:

- sviluppare un'offerta di servizio innovativa e flessibile rispondente alle necessità delle persone fragili e delle loro famiglie in raccordo con le altre risorse e gli altri servizi presenti sul territorio;
- gestire tali servizi nel rispetto dei principi di sussidiarietà, economicità ed adeguatezza individuando dei sistemi idonei per la gestione degli stessi, garantendo al contempo trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento;
- perseguire l'obiettivo di gestire il servizio di Educativa Domiciliare e il Servizio di Assistenza domiciliare con criteri di efficacia ed efficienza;

Evidenziato che, nello specifico, i Servizi di Educativa Domiciliare e di Assistenza Domiciliare possono essere gestiti mediante l'accreditamento di cui all'art. 13 della L.R. 3/2008, e che oggi molti ambiti territoriali utilizza tale forma di gestione;

Evidenziato, altresì, che tale forma di gestione garantisce i seguenti vantaggi:

- possibilità per i fruitori del servizio di scegliere l'operatore ritenuto più rispondente alle proprie specifiche necessità;
- una maggiore concorrenza in termini di qualità del servizio erogato;
- maggior numero di educatori e personale asa a disposizione;
- attivazione in tempi brevi e con personale qualificato del servizio richiesto dall'utente.

Considerato che la **direttiva 2014/24/UE** demanda agli Stati Membri l'organizzazione dei servizi sociali, ed in particolare afferma che:

- **"gli Stati membri sono liberi di organizzare la prestazione di servizi sociali in quanto servizi di interesse economico generale" (considerando n. 6);**

- **"i regimi in cui tutti gli operatori che soddisfano determinate condizioni sono autorizzati a svolgere un determinato compito, senza selettività, come i sistemi basati sulla scelta del cliente e i sistemi di buoni servizio, non dovrebbero configurarsi come concessioni, compresi quelli fondati su accordi giuridici tra l'autorità pubblica e gli operatori economici. Tali sistemi si basano generalmente su una decisione dell'autorità pubblica che definisce le condizioni trasparenti e non discriminatorie applicabili all'accesso continuo da parte degli operatori economici alla fornitura di servizi specifici, quali i servizi sociali, consentendo ai clienti di scegliere tra tali operatori" (considerando n. 13);**

- **"Gli Stati rimangono liberi di organizzare i servizi sociali secondo modalità che non comportino la conclusione di concessioni, per esempio tramite il semplice finanziamento di tali servizi oppure il rilascio di licenze o autorizzazioni a tutti gli operatori economici che soddisfino le condizioni preventivamente stabilite dall'amministrazione aggiudicatrice senza limiti o quote di sorta,**

purché tali sistemi garantiscano sufficiente pubblicità e rispettino i principi di trasparenza e di non discriminazione" (considerando n. 54);

*- "Gli Stati membri e le autorità pubbliche sono liberi di fornire tali servizi" (alla persona) "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 o la concessione di licenze o autorizzazioni a tutti gli operatori economici che soddisfano le condizioni definite in precedenza dall'amministrazione aggiudicatrice, senza che vengano previsti limiti o quote, a condizione che tale sistema assicuri una pubblicità sufficiente e rispetti i principi di trasparenza e di non discriminazione" (considerando 114);*

Considerato che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha stabilito che:

*- "**non costituisce un appalto pubblico** ai sensi di tale direttiva (direttiva 2014/24/UE "direttiva appalti" n.d.r) un sistema di convenzioni, attraverso il quale un ente pubblico intende acquistare beni sul mercato contrattando, per tutto il periodo di validità di tale sistema, **con qualsiasi operatore economico che s'impegni a fornire i beni in questione a condizioni predefinite, senza operare alcuna scelta tra gli operatori interessati** e permettendo a questi di aderire a detto sistema per tutto il periodo di validità dello stesso"stesso"(cfr Corte di Giustizia Europea sez.V 2/6/2016, Causa C-410/14)";*

*- "**non costituisce un appalto pubblico** un sistema...mediante il quale un ente pubblico **seleziona tutti gli operatori economici che soddisfano i requisiti di idoneità stabiliti dal bando** recante invito a presentare proposte e che superano l'esame menzionato in detto bando, anche se nessun nuovo operatore può essere ammesso durante il periodo di validità limitata di tale sistema ""(cfr Corte di Giustizia Europea sez.V Causa C 9-17 del 2018)."*

Visto il parere del Consiglio di Stato n. 2052/2018, rilasciato sulla scorta di istanza presentata da ANAC il quale recita: *"...Quanto in primo luogo all'accreditamento, esso è al di fuori della normativa euro-unitaria ove si limiti alla mera individuazione dei soggetti del terzo settore da inserire nella rete dei servizi sociali, senza che, a monte, sia stato previamente individuato un numero od un contingente prefissato (cosiddetto modello dell'accreditamento libero). In tal caso, infatti, **l'istituto si risolve sostanzialmente in una sorta di abilitazione priva di carattere selettivo** e non propedeutica all'affidamento di un servizio: come tale, non impinge in campi disciplinati dal diritto europeo e trova la propria esclusiva regolazione nel diritto nazionale."*

Considerato che il sistema di gestione dei servizi domiciliari tramite accreditamento, trova fondamento giuridico nella seguente normativa interna:

- **articolo 11 della L. 328/2000** rubricato "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" il quale prevede al comma 3 che i comuni provvedono all'accreditamento, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, lettera c), e corrispondono ai soggetti accreditati tariffe per le prestazioni erogate nell'ambito della programmazione regionale e locale sulla base delle determinazioni di cui all'articolo 8, comma 3, lettera n).
- **articolo 10 della L.R. 3/2008** "Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale", come modificato dalla L.R. 23/2015, in base al quale i titoli sociali sono volti a sostenere la

permanenza al domicilio delle persone in condizioni di disagio e per agevolare l'esercizio della libertà di scelta dei cittadini nell'acquisizione di prestazioni sociali e socio-sanitarie;

- **articolo 13 della L.R. 3/2008** che attribuisce ai Comuni la definizione dei requisiti di accreditamento delle unità di offerta sociali in base ai criteri stabiliti dalla Regione;
- **Codice del Terzo settore, per le parti applicabili;**

Ritenuto opportuno:

- individuare quale modalità più funzionale all'erogazione di prestazioni domiciliari l'accREDITAMENTO dei servizi stessi, in quanto oltre a quanto sopra riportato rappresenta una forma di affidamento dei servizi socio-assistenziali che incentiva gli Enti gestori alla buona realizzazione del servizio mettendo in evidenza ed avvantaggiando i soggetti che effettivamente erogano servizi di qualità ai cittadini, stimolando così il miglioramento continuo del sistema di offerta;
- procedere in via sperimentale alla gestione del servizio mediante accREDITAMENTO del Servizio di Educativa Domiciliare e del Servizio di Assistenza Domiciliare

Ritenuto di dettare le seguenti linee di indirizzo nella progettazione ed espletamento del sistema di accREDITAMENTO:

- **le modalità e condizioni** di esecuzione del servizio saranno definite nel relativo Avviso/Bando di accREDITAMENTO, da approvarsi con provvedimento dirigenziale ai sensi dell'art. 107 del D.Lgs 267/2000 e s.m.i., contenente i termini e le condizioni per l'accREDITAMENTO;
- **gli importi**, indicati nel bando di accREDITAMENTO, nei limiti degli stanziamenti di bilancio, non dovranno essere in alcun modo vincolanti per l'Amministrazione contraente che, pertanto, non risponderà nei confronti dell'operatore nel caso in cui il servizio risulti complessivamente inferiore a detti importi e quindi non assicuri un volume prestabilito di prestazioni agli operatori (con la conseguenza che l'operatore rimanga esposto al cd "rischio di domanda");
- **i requisiti minimi** che ciascun ente dovrà possedere, e da dettagliarsi nel bando pubblico, potranno comprendere tra gli altri:
 - requisiti di ordine generale;
 - esperienza nell'erogazione delle prestazioni domiciliari;
 - una polizza assicurativa di Responsabilità Civile verso Terzi e verso i prestatori di lavoro;
 - presenza di una Carta dei servizi.
- **mantenimento** in capo al Comune l'onere di ricezione delle richieste e di attivazione del servizio richiesto per gli utenti, che, in relazione all'ISEE, rientrano nelle soglie di accesso e di contribuzione al costo del servizio, secondo quanto previsto annualmente dalla delibera riguardante le tariffe dei servizi a domanda individuale, nei limiti delle risorse disponibili;
- **previsione** nel patto di accREDITAMENTO di cause di risoluzione qualora vengano rilevate e contestate gravi e reiterate violazioni degli obblighi previsti nel patto da parte del soggetto accREDITATO;
- **impegno** da parte del soggetto accREDITATO all'erogazione indistinta dei servizi ai soggetti rientranti nella tipologia di utenza per cui si è accREDITATO senza discriminazione o selezione alcuna;
- **riconoscimento all'ente accREDITATO**, per gli utenti sotto soglia isee, del corrispettivo orario per utente indicato nell'avviso pubblico;

- **per gli utenti sotto soglia isee** la tariffa a carico degli utenti sia determinata annualmente dal Comune e riscossa direttamente dal Comune;

Ritenuto, inoltre, che l'accreditamento tramite la corresponsione di un corrispettivo, oggetto del presente provvedimento, delinei un percorso dinamico il quale preveda:

- valutazioni periodiche dei fabbisogni e della qualità dei servizi, verifiche del mantenimento dei requisiti e delle condizioni di accreditamento, rendendo necessaria l'individuazione delle cause di decadenza dell'accreditamento (perdita dei requisiti soggettivi, gravi inadempimenti, ecc.), cui collegare anche la risoluzione dei patti di accreditamento in corso;

- l'apertura di un elenco di operatori accreditati – senza soluzione di continuità – a qualsivoglia operatore che, in possesso dei requisiti previsti, ne faccia richiesta; a tal fine il cd "Bando di accreditamento" sarà sempre pubblicato, nel sito web del Comune di Busto Arsizio; la sua pubblicazione potrà altresì essere prevista a mezzo ulteriori canali di diffusione ritenuti adeguati dal dirigente competente;

- la possibilità di rivedere le condizioni di accreditamento o le tipologie di prestazioni da erogare ogni qual volta l'Amministrazione lo riterrà opportuno, mediante un nuovo bando di accreditamento;

- faciliti l'esercizio della libertà di scelta da parte dei cittadini attraverso:

. la realizzazione a cura del Comune di strumenti comunicativi che permettano la corretta informazione dei cittadini e garantiscano contemporaneamente agli Enti erogatori uno strumento di promozione e visibilità su tutto il territorio cittadino;

. l'accompagnamento e il sostegno formativo agli operatori pubblici a supporto delle modifiche nelle metodologie, nelle modalità operative e nelle relazioni con i cittadini connesse all'avvio di un sistema di prestazioni accreditate laddove necessario;

. la previsione che le persone anziane o disabili – anche minorenni - in situazione di particolare fragilità socioeconomica possano essere supportate dai Servizi sociali territoriali con la predisposizione di un progetto personalizzato di assistenza;

. la realizzazione di attività di monitoraggio e verifica delle prestazioni rese dagli Enti accreditati al fine di assicurare l'osservanza degli standard prefissati in ordine agli aspetti organizzativi, gestionali e metodologici;

Considerato che le attività precedentemente descritte risultano necessarie ed improcrastinabili, al fine di poter dare continuità ad un servizio che si caratterizza per la sua essenzialità in relazione alla tutela dei diritti dei cittadini in condizione di fragilità socio-assistenziale, e specificatamente del diritto alla salute così come costituzionalmente garantito ai sensi dell'art 32 della Costituzione;

Dato atto che mediante provvedimenti dirigenziali si provvederà annualmente ad impegnare la conseguente spesa anche sulla base delle disponibilità dell'annualità di riferimento del bilancio di previsione;

Richiamato l'art. 42 comma 2 lettera e) del TUEL il quale prevede la competenza del Consiglio in materia di organizzazione di pubblici servizi;

Dato atto che il presente provvedimento è stato esaminato con esito favorevole della Giunta Comunale in data 12 febbraio 2025 e dalla Commissione consiliare nella seduta del

Visti i pareri favorevoli espressi dai Responsabili di Servizio competenti in ordine alla regolarità tecnica e contabile ai sensi dell'art.49, comma 1, del D.Lgs.18.08.2000 n.267, allegati al presente provvedimento quale parte integrante e sostanziale;

Richiamato l'art. 134, comma 4, del D. Lgs. n. 267/2000;

Fatto salvo il buon esito della registrazione del dibattito consiliare per la cui approvazione si demanda a specifica deliberazione in data successiva ai sensi dell'art. 11, comma 2, del regolamento per il funzionamento del Consiglio Comunale;

Con il seguente esito della votazione espressa in modalità elettronica alle ore

Presenti in aula Consiglieri

favorevoli:

contrari:

astenuti:

non votanti:

DELIBERA

per le motivazioni ampiamente espresse in premessa e che nel presente dispositivo si intendono interamente riportate per costituirne parte integrante e sostanziale:

1. **di avviare** per le prestazioni di educativa domiciliare e assistenza domiciliare, in via sperimentale, un percorso di accreditamento c.d. "libero" o "aperto", caratterizzato dalla concessione dell'accredimento a tutte gli Enti (pubblici o privati) che ne facciano richiesta e siano in possesso dei requisiti di partecipazione, il cui apporto al servizio pubblico venga definito da un patto di accreditamento senza garanzia di accesso alle risorse finanziarie, nel rispetto della normativa applicabile;
2. **di stabilire** che l'accredimento venga effettuato tramite la pubblicazione di un avviso, nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità;
3. **di richiedere** che ai fini dell'accredimento gli Enti debbano rispondere a requisiti di qualità e in particolare alla garanzia di standard qualitativi accertati e controllati;
4. **di stabilire** che il disciplinare allegato all'avviso dovrà indicare i livelli essenziali obbligatori di qualità del servizio, nonché gli oneri a carico dell'ente accreditato, la descrizione dei criteri, finalità, modi e tempi di partecipazione, procedure di controllo che il Comune si riserva di utilizzare direttamente;
5. **di stabilire** che l'accredimento sia attuato nel rispetto delle **le seguenti linee di indirizzo**:
 - **le modalità e le condizioni** di esecuzione del servizio saranno definite nel relativo Avviso/Bando di accreditamento, da approvarsi con provvedimento dirigenziale ai sensi dell'art. 107 del D.Lgs 267/2000 e s.m.i., contenente i termini e le condizioni per l'accredimento;
 - **gli importi**, indicati nel bando di accreditamento, nei limiti degli stanziamenti di bilancio, non dovranno essere in alcun modo vincolanti per l'Amministrazione contraente che, pertanto, non risponderà nei confronti dell'operatore nel caso in cui il servizio risulti complessivamente inferiore a detti importi e quindi non assicurati

un volume prestabilito di prestazioni agli operatori (con la conseguenza che l'operatore rimanga esposto al cd "rischio di domanda");

- **i requisiti minimi** che ciascun ente dovrà possedere, e da dettagliarsi nel bando pubblico, potranno comprendere tra gli altri:

- requisiti di ordine generale;
- esperienza nell'erogazione delle prestazioni domiciliari;
- una polizza assicurativa di Responsabilità Civile verso Terzi e verso i prestatori di lavoro;
- presenza di una Carta dei servizi.

- **il Comune dovrà mantenere in capo a sè** l'onere di ricezione delle richieste e di attivazione del servizio richiesto per gli utenti, che, in relazione all'ISEE, rientrano nelle soglie di accesso e di contribuzione al costo del servizio, secondo quanto previsto annualmente dalla delibera riguardante le tariffe dei servizi a domanda individuale, nei limiti delle risorse disponibili;

- **previsione** nel patto di accreditamento di cause di risoluzione qualora vengano rilevate e contestate gravi e reiterate violazioni degli obblighi previsti nel patto da parte del soggetto accreditato;

- **impegno** da parte del soggetto accreditato all'erogazione indistinta dei servizi ai soggetti rientranti nella tipologia di utenza per cui si è accreditato senza discriminazione o selezione alcuna;

- **riconoscimento all'ente accreditato**, per gli utenti sotto soglia isee, del corrispettivo orario per utente indicato nell'avviso pubblico;

- **per gli utenti sotto soglia isee** la tariffa a carico degli utenti sia determinata annualmente dal Comune e riscossa direttamente dal Comune;

6. **di prevedere** sia per coloro che acquistano direttamente e privatamente le prestazioni offerte, sia per gli assistiti dal Comune di Busto Arsizio, la libera scelta del soggetto fornitore fra quelli accreditati;

7. **di dare atto** che i provvedimenti per l'attuazione di quanto previsto nella presente deliberazione verranno adottati dal competente settore Servizi Sociali;

8. **di dichiarare** il presente provvedimento immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, comma 4 del D.Lgs. n. 267/2000, al fine di procedere all'adozione in tempi celeri di tutti gli atti ed i provvedimenti conseguenti.