

Faenza, 22.03.2023



PRESIDENTE COMMISSIONE ELETTORALI  
CONVENZIONE CON COOP. IN CAMMINO

ASP DELLA ROMAGNA FAENTINA  
Protocollo N°: 00000704/00 rif: CBA/2068  
Data Movimento: 23/03/2023 - 09.27

Al Presidente  
del Consiglio di Amministrazione  
ASP della Romagna Faentina

Ai Sigg.ri Componenti  
del Consiglio di Amministrazione  
ASP della Romagna Faentina

Al Revisore Unico  
ASP della Romagna Faentina

**OGGETTO: Analisi delle consolidate criticità gestionali. Misure correttive fin qui poste in essere. Ulteriori azioni strategiche innovative ipotizzabili in prospettiva in funzione di obiettivi di risanamento.**

Le forti criticità dell'Azienda non nascono oggi, ma vengono da lontano, ed hanno origine praticamente dalla data di costituzione dell'ASP della Romagna Faentina, a causa non tanto della vicenda istituzionale collegata all'unificazione delle due ASP preesistenti, quanto piuttosto degli effetti sull'assetto gestionale dell'entrata a regime del nuovo sistema di accreditamento dei servizi residenziali socio sanitari rivolti agli anziani, pressoché contestuale alla nascita della nuova Azienda.

Questa sostanziale contestualità dei due fenomeni ha contribuito non poco a creare confusione tra cause ed effetti della criticità di una sostenibilità divenuta improvvisamente quanto mai fragile e precaria, cause ed effetti che risultano peraltro molto chiari solo che si considerino con un po' di attenzione alcuni dati.

ASP della Romagna Faentina nasce il 01.02.2015, a seguito dell'unificazione delle due preesistenti Aziende pubbliche di Servizi alla Persona distrettuali (ASP Prendersi Cura e ASP Solidarietà Insieme), tuttavia pur unificando e portando a sintesi due Aziende che avevano chiuso nel 2014 con un valore della produzione complessivo pari ad euro 15.088.300,00 (sostanzialmente in linea con l'andamento della gestione consolidato degli esercizi precedenti), nasce, se non dimezzata, comunque fortemente ridimensionata, con un valore della produzione 2015 che scende ad euro 10.254.468,00).

Il sostanziale crollo del valore della produzione aziendale è stato di fatto determinato dall'entrata a regime, dal 01.01.2015, e quindi anteriormente alla nascita del nuovo ente ed in attuazione di scelte precedenti di anni, del nuovo sistema di accreditamento definitivo dei servizi residenziali e semiresidenziali rivolti agli anziani, che ha profondamente modificato l'assetto dei servizi in precedenza erogati dal gestore pubblico ASP.

Più precisamente, i nuovi elementi di criticità che si sono manifestati a partire dal 2015 sono stati determinati soprattutto dalle modalità con le quali il nuovo sistema di accreditamento è stato concretamente attuato nel nostro ambito territoriale, modalità tra l'altro fortemente condizionata dal

contesto istituzionale e gestionale che ha caratterizzato il periodo delle scelte in funzione dell'accREDITamento (2009-2014, con 6 Comuni e 2 Aziende di Servizi alla Persona presenti nel distretto), profondamente diverso dal contesto che poi si è trovato a vivere la fase di attuazione di tali scelte (2015-2017, con una Unione ed una ASP unica distrettuale).

La nuova Azienda unica distrettuale della Romagna Faentina, se nasce, sul piano istituzionale, dall'unificazione di due preesistenti ASP sub-distrettuali, nasce peraltro profondamente trasformata sul piano organizzativo e gestionale per effetto dello stravolgimento di assetti consolidati determinato dal sistema di accREDITamento, con immediate ricadute sul piano economico rappresentate dalla forte contrazione del valore della produzione.

L'unificazione delle due aziende preesistenti, in assenza dell'accREDITamento, avrebbe visto la nascita di un nuovo ente con piena continuità rispetto ai precedenti assetti gestionali ed ai conseguenti risultati economici positivi.

Viceversa, rispetto all'assetto organizzativo e gestionale preesistente, l'accREDITamento è venuto a determinare una serie di criticità, tutte portatrici, in modo e misure diversi, di conseguenze fortemente penalizzanti sul piano economico:

- a) l'Azienda, dei 357 posti gestiti direttamente in precedenza, ne ha persi 183 a seguito dell'accREDITamento e cioè oltre il 51%, conservandone 174;
- b) dei 357 posti gestiti da ASP ante accREDITamento definitivo, 236 erano posti convenzionati/accreditati, e cioè oltre il 66% del totale distrettuale: a seguito dell'accREDITamento definitivo, dei 236 posti accreditati gestiti direttamente da ASP sono rimasti in gestione pubblica solo 69 posti, con perdita di 167 posti accreditati;
- c) prima dell'accREDITamento definitivo, ASP gestiva direttamente il 66% dei posti convenzionati/accreditati di pertinenza del distretto faentino, mentre a seguito dell'accREDITamento definitivo i 69 posti rimasti in gestione pubblica corrispondono al 19% del totale dei posti accreditati distrettuali;
- d) a seguito dell'accREDITamento definitivo, i posti accreditati rimasti in gestione ASP (69) sono pari al 39% del totale dei posti residenziali gestiti dalla stessa direttamente (174) mentre tale percentuale per le altre ASP della provincia di Ravenna è pari al 100% (130 posti accreditati su 130 posti totali) per l'ASP di Ravenna Cervia e Russi, ed al 92% (212 posti accreditati su 232 posti totali) per l'ASP della Bassa Romagna;
- e) i 69 posti accreditati residui risultavano peraltro frammentati 44 a Castel Bolognese e 25 a Solarolo, all'interno di residenze medio-piccole (da 74 a 51 posti residenziali), nelle quali coesistono tutte le tipologie di servizi per anziani, residenziali e semiresidenziali, accreditate e non, con evidenti criticità per la realizzazione di soluzioni organizzative e gestionali realmente efficaci, e con obiettiva difficoltà per l'attuazione di significative economie di scala conseguenti alle modalità organizzative e gestionali.

Oltre che fortemente penalizzato sul piano quantitativo, e, conseguentemente economico, il gestore pubblico si è venuto a trovare all'interno di un nuovo assetto gestionale poco coerente e molto squilibrato, nel quale, mentre sono rimasti nella gestione pubblica la maggior parte dei posti residenziali privati/a libero mercato, i posti residenziali pubblici convenzionati/accreditati si sono viceversa concentrati quasi totalmente nella gestione privata, con un sostanziale (e singolare) capovolgimento dei ruoli.

L'incoerenza e lo squilibrio di questo assetto gestionale ha determinato, a sua volta, pesanti ricadute sul piano della sostenibilità, per la difficoltà del gestore pubblico a gestire posti residenziali a libero mercato secondo logiche aziendalistico-imprenditoriali, tali da garantire quanto meno una piena copertura dei costi.

Questa difficoltà si è manifestata chiaramente quando gli organi di ASP si sono trovati recentemente ad affrontare scelte su possibili interventi correttivi fondati sulla revisione delle rette o su accorpamenti temporanei di servizi, di fronte alle quali hanno prevalso, anche a discapito della sostenibilità, logiche molto sociali e molto poco aziendalistico-imprenditoriali, in ogni caso poco coerenti e poco compatibili con una forte presenza sul libero mercato.

La situazione di forte criticità si è manifestata chiaramente, nelle cause e negli effetti, fin dal primo semestre 2017, consentendo peraltro limitate possibilità di interventi correttivi realmente efficaci, in ogni caso circoscritti ai soli servizi rimasti in gestione diretta ASP a seguito delle profonde trasformazioni intervenute nel 2015, in considerazione dell'immodificabilità, per almeno 6 anni, degli assetti risultanti dai primi provvedimenti di accreditamento definitivo (2015-2020). È risultato infatti immediatamente chiaro che l'unico intervento correttivo di carattere strutturale, in grado di incidere profondamente sulle rilevate criticità, invertendo un trend negativo altrimenti irreversibile, poteva essere rappresentato soltanto da un riordino dell'assetto dei servizi accreditati in termini di maggior equilibrio tra gestione privata e gestione pubblica, il solo intervento modificativo di uno status quo consolidato di sofferenza che può rappresentare il cardine di un piano di risanamento credibile e realmente efficace.

Già con la deliberazione dell'Assemblea dei Soci n. 2 del 29.06.2017, "Linee guida ed indirizzi generali per l'attività gestionale dell'ASP della Romagna Faentina", sono state formalizzate le linee di intervento per una azione di risanamento su più piani, in funzione della sostenibilità:

- riordino dei servizi aziendali accreditati, secondo criteri di razionalizzazione ed efficientamento gestionale;
- riequilibrio dell'assetto dei servizi accreditati territoriali, peraltro inevitabilmente rimandato quanto meno al 2021, in considerazione dell'immodificabilità fino al 31.12.2020 dell'assetto risultante dai primi provvedimenti di accreditamento definitivo;
- revisione del sistema delle rette relative ai servizi residenziali a libero mercato, che partivano dalla data di istituzione dell'ASP della Romagna Faentina da valori agevolati estremamente contenuti e che ancora a giugno 2017 si attestavano su valori fortemente fuori mercato per difetto rispetto ad un obiettivo di, quanto meno, copertura dei costi.

Sappiamo bene che, a distanza di anni, soltanto l'obiettivo di riordino dei servizi residenziali accreditati in gestione pubblica ha trovato attuazione, essendo stato approvato tale intervento dall'Assemblea dei Soci con deliberazione n. 12 del 26 settembre 2019 ed essendo giunto a completamento, anche a seguito di rallentamenti determinati dall'emergenza sanitaria, solo a febbraio 2021.

Viceversa il previsto intervento di adeguamento delle rette dei servizi non accreditati, pur ritenute fortemente sbilanciate, ha potuto trovare fino ad oggi un'attuazione parziale, degli effetti economici estremamente modesti, in quanto l'Assemblea dei Soci, con deliberazione n. 1 del 25.02.2021, a modifica e rideterminazione delle rette proposte dal Consiglio di Amministrazione con atto n. 129 del 29.10.2020, ha approvato un sistema mitigato e progressivo di rette relative ai servizi residenziali non accreditati che ha portato soltanto nel 2023 all'allineamento per tutte le strutture della retta di CRA non accreditata ad euro 82,00/die (euro 72,00/die per la retta di Casa di Riposo, che peraltro beneficia della stessa intensità assistenziale della CRA), valore che resta ben al di sotto del costo di riferimento stimato dalla Regione, stabilito, per l'anno 2010, in euro 85,625, aggiornato per l'anno 2016 nella misura di euro 87,275, ed ulteriormente ritoccato lo scorso anno ad euro 90,00.

Occorre inoltre precisare che la retta aziendale 2023, pari a euro 82,00, si riferisce ai soli posti di Casa Protetta a retta piena, che sono circa i 2/3 dei posti residenziali a libero mercato (essendovi ancora posti di Casa di Riposo con retta inferiore e numerosi posti di Casa Protetta con retta agevolata personalizzata).

L'obiettivo a tendere rappresentato dal recupero alla gestione pubblica del servizio accreditato CRA presso la residenza Il Fontanone di Faenza costituiva indubbiamente l'obiettivo più ambizioso, probabilmente l'unico obiettivo strategico in grado di incidere concretamente nel segno del risanamento aziendale.

Purtroppo si tratta di un obiettivo ad oggi irrealizzato. Del resto, fino da quando ha preso corpo ed è stato fatto proprio dall'Assemblea dei Soci, a partire dal 2018, era comunque ben noto che l'assetto dei servizi residenziali accreditati territoriali sarebbe stato immodificabile fino al 31.12.2020, per effetto della durata triennale (2015-2017) dei provvedimenti di accreditamento

originariamente rilasciati e del successivo rinnovo degli stessi per un'uguale durata triennale (2018-2020) previsto dalla normativa regionale.

Lo stesso assetto dei servizi accreditati è poi rimasto ancora immutato e lo è tuttora, a seguito di provvedimenti di proroga per il biennio 2021/2022 degli originari accreditamenti definitivi, intervenuti per il servizio CRA del Fontanone a seguito di contenzioso avviato dal soggetto gestore e sviluppatosi tra il 2020 ed il 2021, con successive pronunce del TAR e Consiglio di Stato.

In vista della scadenza al 31.12.2022 del provvedimento di proroga da ultimo richiamato, l'Unione della Romagna Faentina, Soggetto Istituzionalmente Competente per il rilascio degli accreditamenti in ambito socio sanitario ha approvato la delibera di Giunta n. 25 del 24.03.2022, "Indirizzo per la ricognizione e la programmazione dei servizi socio sanitari nel territorio dell'Unione della Romagna Faentina da accreditare dal 01.03.2023", avviando il relativo procedimento e dando mandato al Settore Servizi alla Comunità per l'avvio delle istruttorie necessarie per l'affidamento delle gestioni e per il rilascio dei relativi accreditamenti.

Tuttavia, il procedimento avviato e non concluso, è poi risultato, di fatto, congelato, per effetto della DGR 5 dicembre 2022, n° 2120, che ha dettato nuove indicazioni sulla durata di provvedimenti di accreditamento, consentendo ai Soggetti Istituzionalmente Competenti la possibilità di ulteriore proroga fino al 31.12.2024.

L'Ambito Territoriale Sociale della Romagna Faentina al momento si è avvalso della facoltà riconosciuta dalla Regione per una sola annualità, fino al 31.12.2023, ma non vi sono ragioni per non ritenere che l'attuale status quo dell'assetto dei servizi socio-sanitari territoriali accreditati sia destinato a protrarsi per l'intera portata della proroga ammessa dalla Regione e cioè, quanto meno, fino al 31.12.2024.

Dal 2018 ad oggi si è comunque potuto verificare che le misure correttive individuate dall'Assemblea dei Soci in funzione del recupero di un'accettabile sostenibilità economica attraverso interventi di risanamento aziendale si sono rivelate in concreto assai poco efficaci, come documentato dal risultato della gestione degli ultimi cinque esercizi.

Certamente l'azienda non ha beneficiato in questo periodo di circostanze particolarmente fortunate, essendosi venuta a scontrare da febbraio/marzo 2020 con la terribile onda d'urto dell'emergenza sanitaria da COVID-19, che ha colpito in modo particolarmente pesante il settore sanitario e socio sanitario e la relativa utenza ad elevata fragilità e vulnerabilità, con effetti economici diretti ed indiretti sulla gestione analiticamente illustrati e quantificati nei documenti di programmazione economico finanziaria dell'ultimo triennio.

Quando poi la morsa dell'emergenza sanitaria sembrava cominciare ad allentare la presa, ad inizio 2022 il conflitto in Ucraina ha determinato rincari a catena sui costi di gran parte dei fattori di produzione, con la maggiore impennata registrata nella fornitura di energia (gas ed energia elettrica).

Inevitabilmente, tutte queste circostanze sopravvenute non hanno potuto che aggravare criticità strutturali note preesistenti.

Il consuntivo 2018 si è chiuso con un risultato di gestione negativo pari a euro 302.630,10, al quale l'azienda ha fatto fronte per il ripiano con risorse proprie provenienti dal fondo utili istituito a copertura del rischio perdite.

L'esercizio 2019 ha poi registrato, a consuntivo, un risultato negativo pari a euro 422.923,43, con relativa perdita ripianata dall'azienda con risorse proprie provenienti dallo stesso fondo.

Il consuntivo 2020, a sua volta, si è chiuso con un risultato negativo pari a euro 238.421,82, anche in questo caso con perdite coperte dall'azienda andando sostanzialmente ad esaurire l'apposito fondo utili istituito allo scopo.

Occorre comunque precisare che l'esercizio 2020 è stato beneficiato dal sostegno economico delle risorse provenienti dal fondo Statale erogato agli enti locali per far fronte all'emergenza sanitaria e da questi destinato alla copertura degli effetti economici della pandemia da COVID-19 sulla gestione pubblica dei servizi socio-sanitari.

A partire dal 2020 la legislazione emergenziale ha inoltre introdotto lo strumento tecnico della facoltà di sospensione della quota annuale di ammortamenti, facoltà della quale l'azienda si è avvalsa nella misura del 100% della relativa quota annuale, pari a euro 360.000,00 circa.

Questo strumento tecnico è stato poi confermato anche per gli esercizi successivi (2021, 2022 e 2023), nei quali ASP ha parimenti confermato l'esercizio della facoltà di sospensione.

Nel corso dell'esercizio 2021 non si sono registrate perdite, grazie tuttavia all'erogazione da parte dei Comuni soci di un contributo economico per euro 667.518 (e fatta salva, come si è detto, la sospensione della quota annuale di ammortamento).

Anche nell'ultimo esercizio (2022) si è reso comunque necessario un intervento importante di sostegno economico da parte dei Comuni soci, pari a euro 294.500, che, pur risultando più che dimezzato rispetto all'esercizio precedente, certifica in ogni caso una situazione complessiva di forte criticità, dovendosi tener conto anche del beneficio prodotto dall'esercizio, anche per il 2022, della facoltà di sospensione della quota annuale di ammortamento.

Le risultanze dell'istruttoria in corso in vista della predisposizione di un bilancio di previsione 2023 evidenziano, ad oggi, la necessità di un contributo economico da parte dei Comuni soci, nella misura di euro 150.000, con impegno economico degli stessi per il sostegno dell'Azienda Pubblica di Servizi alla Persona che si ridurrebbe alla metà circa della contribuzione risultata necessaria nel 2022 e a meno di un quarto dell'impegno economico per l'esercizio 2021.

Anche per l'esercizio corrente la previsione di cui sopra, pur essendo ulteriormente migliorativa rispetto al dato già fortemente migliorato relativo al 2021, dovrebbe peraltro tener conto del valore (euro 360.000 circa) corrispondente alla sospensione della quota annuale di ammortamento, consentita, come detto, anche per l'anno in corso e della quale ASP della Romagna Faentina ha deciso di avvalersi.

Ad ogni modo, un risultato negativo pieno intorno ai 500.000 euro, per quanto frutto di un costante significativo andamento in miglioramento nell'ultimo biennio attraverso tutte le azioni attuabili sul piano organizzativo e gestionale, rimane comunque un dato indicativo di una criticità strutturale.

Le diverse misure correttive individuate dall'Assemblea dei Soci fin da giugno 2017 risultano, come già anticipato, attuate in tutto o in parte ovvero inattuate/inattuabili e non è dato ipotizzare ulteriori azioni in grado di incidere in modo efficace ed in misura di rilievo sul modello consolidato di organizzazione e gestione dei servizi ASP.

Il 2023 si andrà quindi a caratterizzare come una buona annata di segno negativo, con un risultato destinato a riproporsi nel migliore dei casi anche per l'esercizio 2024, ma con effetti economici probabilmente più pesanti sia per l'azienda che per gli enti soci, nell'eventualità del possibile/probabile venir meno della facoltà di sospensione della quota annuale di ammortamento, con conseguente automatico incremento delle perdite annuali dei 360.000 euro, viceversa "congelati" nel quadriennio 2020-2023.

Alla luce dell'esperienza degli ultimi anni, vi è poi una forte incertezza giustificata, legata a quale sarà l'assetto dei servizi socio sanitari territoriali accreditati successivamente al 31.12.2024.

Abbiamo visto infatti che, fin dal 2017, la principale (probabilmente l'unica) misura di risanamento considerata dall'Assemblea dei Soci, in grado di incidere in modo ed in misura realmente efficace sul piano della sostenibilità, presupponeva la possibilità di un intervento modificativo sull'assetto gestionale dei servizi in parola.

Fin dal 2017 era peraltro noto che tale assetto sarebbe comunque risultato imm modificabile quanto meno fino al 31.12.2020 per effetto dei provvedimenti di accreditamento definitivo rilasciati dal Soggetto Istituzionalmente Competente per l'ambito distrettuale.

Sappiamo poi che l'assetto considerato nel 2017, ed imm modificabile fino al 31.12.2020, è poi rimasto imm modificato anche in seguito fino ad oggi e lo resterà verosimilmente fino al termine del 2024, per effetto di successivi interventi normativi da parte della Regione che si sono limitati a consentire reiterate proroghe dei provvedimenti rilasciati ed in essere, senza alcuna revisione e/o aggiornamento del sistema con riferimento, in particolare, alla procedura per il rilascio dei nuovi provvedimenti di accreditamento, una volta giunti a scadenza i provvedimenti originari.

È evidente che, se per qualsiasi ragione, dovesse risultare confermato l'attuale assetto, la situazione aziendale di criticità, determinata dalle cause ampiamente illustrate, andrebbe a consolidarsi ulteriormente, in pratica a "cronicizzare", senza misure correttive concretamente ipotizzabili, ed anzi con un quadro sostanzialmente peggiorativo una volta che, come anticipato, dovesse venir meno anche lo strumento tecnico fornito dal legislatore per gli anni emergenziali (per il momento 2020-2023), rappresentato dalla facoltà di sospensione della quota annuale di ammortamento.

Al di là di queste considerazioni di prospettiva, peraltro tutt'altro che irrilevanti, occorre tener ben presente anche la realtà attuale dell'Azienda Pubblica all'interno dell'assetto gestionale dei servizi territoriali socio sanitari, così come risultante dai provvedimenti di accreditamento rilasciati a decorrere dal 01.01.2015.

All'interno di questo assetto, che permane da oltre otto anni, il gestore pubblico si è trovato ad essere il principale attore sul libero mercato privato, nonostante la scarsa coerenza con la natura pubblica di tale ruolo, che ha contribuito da un lato ad accentuare le criticità incontrate, dall'altro a limitare fortemente gli effetti di misure correttive poste faticosamente in essere.

La gestione largamente prevalente di servizi residenziali a libero mercato/privati si riflette inoltre sulla modalità gestionale che, prescindendo dal modello della gestione unitaria (garantita cioè con personale dipendente o equivalente – lavoratori in somministrazione in via temporanea), consente ancora una gestione mista attraverso il ricorso, in tutto o in parte, a prestazioni di servizio in appalto.

Per la gestione di tali servizi l'azienda si è avvalsa dal 2015 e si avvale tuttora di prestazioni in appalto, senza peraltro aver potuto esperire, per ragioni diverse, ordinarie procedure di affidamento ad evidenza pubblica, dapprima per una ampiamente motivata esigenza di continuità assistenziale nella fase di profonda trasformazione degli assetti consolidati dei servizi socio sanitari territoriali, in seguito per una nuova esigenza di continuità imposta dall'emergenza sanitaria in funzione di obiettivi di prevenzione e protezione dai rischi di contagio, da ultimo in considerazione delle brevi proroghe risultanti dalla richiamata normativa regionale che hanno fatto ritenere opportuno allineare la scadenza (della proroga) delle prestazioni in appalto con la scadenza (della proroga) dei provvedimenti di accreditamento.

Oggi, essendo stata ampiamente garantita la continuità assistenziale nella fase di trasformazione degli assetti gestionali ed essendosi fortunatamente esaurita la fase di emergenza sanitaria, pare fuorviante voler mantenere collegate e connesse le scadenze di assetti e di regimi gestionali profondamente diversi e completamente autonomi.

È il caso che l'azienda guardi al presente ed in prospettiva in considerazione di ciò che realmente è, focalizzandosi meno sulla gestione di servizi accreditati che rappresentano una porzione minoritaria della gestione complessiva e non pongono particolari problematiche sul piano organizzativo e gestionale essendo disciplinati nel dettaglio dalla normativa regionale in materia.

È il caso viceversa che l'azienda si concentri sulla gestione dei servizi non accreditati appartenenti a quel libero mercato sul quale ASP è fortemente presente, in misura largamente prevalente nell'ambito della propria gestione di servizi socio sanitari residenziali, andando a perseguire con riferimento a tale ambito gestionale ogni possibile razionalizzazione sul piano organizzativo e gestionale, andando a ricercare ogni possibile economia di scala, andando ad esplorare ogni possibile azione migliorativa anche in chiave innovativa.

Partendo dal presupposto di dover dare innanzitutto soluzione alla questione relativa all'affidamento delle prestazioni di servizio necessarie per l'erogazione dei servizi socio sanitari non accreditati, si trovano interessanti spunti di riflessione nelle Linee Guida ANAC n° 17, "Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali", approvate dal Consiglio dell'Autorità con Delibera n° 382 del 27.07.2022.

Le citate Linee Guida intervengono successivamente all'approvazione del D.L. n° 76/2020 che innova le disposizioni del codice dei contratti pubblici sugli affidamenti di servizi sociali, realizzando

quel coordinamento tra due sistemi normativi (lo stesso codice dei contratti pubblici ed il Codice del Terzo Settore) che in precedenza era mancato.

L'effetto che ne consegue è una riduzione dell'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici alle sole fattispecie dal medesimo espressamente previste ed ai soli casi nei quali le stazioni appaltanti non ritengano di organizzare tali servizi ricorrendo alle forme di coprogrammazione e/o coprogettazione contemplate dal Codice del Terzo Settore, o alla stipula di convenzioni con Organizzazioni di volontariato o Associazioni di promozione sociale, o a forme di autorizzazione o accreditamento previste dalla legislazione regionale in materia.

Per lo svolgimento dei servizi sociali (compresi quelli individuati nell'allegato IX del codice dei contratti pubblici) le stazioni appaltanti possono decidere di ricorrere a forme di coprogrammazione e/o coprogettazione qualora ritengano opportuno organizzare gli stessi avvalendosi della collaborazione degli Enti del Terzo Settore. La scelta tra le varie alternative possibili è effettuata dalle amministrazioni in considerazione della natura del servizio da svolgere, delle finalità e degli obiettivi da perseguire, delle modalità di organizzazione delle attività e della possibilità/opportunità, da un lato, di coinvolgere attivamente gli operatori del settore nelle diverse fasi di realizzazione del servizio e, dall'altro, di prevedere la compartecipazione dell'amministrazione allo svolgimento dello stesso.

Le richiamate Linee Guida analizzano poi nel dettaglio la normativa applicabile agli affidamenti di servizi sociali, considerando, in particolare, fattispecie estranee al codice dei contratti pubblici e fattispecie escluse dall'applicazione del codice dei contratti pubblici.

Ai sensi dell'art. 30, c. 8, del codice dei contratti pubblici, sono estranee all'applicazione del codice stesso, anche se realizzate a titolo oneroso, le forme di coprogrammazione e di coprogettazione attivate con organismi del Terzo settore previste dall'art. 55 del Codice del Terzo Settore realizzate secondo le modalità dal medesimo definite. Tali ipotesi sono disciplinate dalle disposizioni del Codice del Terzo Settore e dalla legislazione speciale vigente in materia; per la realizzazione di forme di coprogrammazione e coprogettazione con enti del Terzo settore si applicano le disposizioni della Legge n° 241/1990 sul procedimento amministrativo.

Le considerazioni formulate dall'ANAC sui nuovi strumenti della coprogrammazione e/o coprogettazione e sulla conseguente relazione che si viene ad instaurare tra il soggetto pubblico e gli enti del Terzo settore introducono interessanti spunti di riflessione anche con riferimento alle problematiche organizzative e gestionali che ci troviamo ad affrontare e sulle scelte connesse.

ASP della Romagna Faentina, nella sua attuale dimensione gestionale, si trova a dover organizzare e gestire, in via prevalente, servizi sociali (servizi socio sanitari) non accreditati/a libero mercato, tradizionalmente erogati dagli enti del Terzo settore e, anche nel caso di ASP, erogati con ampio ricorso a prestazioni di servizio fornite da enti del Terzo settore.

Si trova poi a dover organizzare e gestire, in via residuale, servizi sociali (servizi socio sanitari) accreditati/convenzionati, ambito rispetto al quale la presenza quale soggetto erogatore degli enti del Terzo settore si è notevolmente ampliata e consolidata a seguito e per effetto dell'entrata a regime del sistema regionale di accreditamento.

Segnatamente il nuovo istituto della coprogettazione viene ad offrire l'opportunità di organizzare, gestire ed erogare servizi (sociali) socio sanitari organizzando gli stessi avvalendosi della collaborazione degli enti del Terzo settore, in forza della presenza, dell'esperienza e del know how acquisiti dagli stessi nello specifico settore di intervento, in una nuova dimensione di coprogettazione/collaborazione.

Rispetto allo schema tipicamente più rigido dell'appalto, il nuovo strumento della coprogettazione può porsi in termini di maggiore flessibilità e può essere preso seriamente in considerazione con riferimento a servizi rispetto ai quali si registra da tempo una forte compresenza di gestione pubblica e di gestione privata tramite enti del Terzo settore, in funzione di obiettivi di massima razionalizzazione e di massimo efficientamento dell'erogazione, in vista del perseguimento delle maggiori economie di scala, fermi restando gli attuali standard qualitativi, esplorando anche ogni ulteriore prospettiva di innovazione tecnologica.



Lo strumento della coprogettazione può indicare anche nuove modalità di organizzazione delle attività e di erogazione dei servizi, attraverso il coinvolgimento attivo degli operatori del Terzo settore nelle diverse fasi del procedimento di realizzazione del servizio, fatta salva in ogni caso la compartecipazione allo svolgimento del medesimo del soggetto pubblico che ne mantiene la titolarità.

Dall'ampia analisi effettuata delle consolidate criticità gestionali dell'azienda e delle cause delle stesse, delle misure correttive fin qui poste in essere e dei relativi esiti, degli scenari ipotizzabili in una prospettiva di medio periodo e delle forti incertezze al riguardo, nonché delle evoluzioni della più recente normativa in materia di affidamento di servizi sociali quali indicazioni innovative si possono ricevere in vista di obiettivi di risanamento?

Indubbiamente un percorso fino ad oggi sconosciuto ed inesplorato nel nostro ambito territoriale, ma che sicuramente suscita curiosità ed interesse per le potenziali opportunità che può introdurre è rappresentato dal nuovo istituto della coprogettazione, ai sensi dell'art. 55 del Codice del Terzo Settore.

La proposta al Consiglio è pertanto quella di considerare la possibilità di avviare un procedimento di coprogettazione, ai sensi dell'art. 55 del Codice del Terzo Settore e, soprattutto, delle Linee Guida sul rapporto tra Pubbliche Amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55-57 del Codice del Terzo Settore, approvate con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n° 72/2021, ed allegate al medesimo.

Il relativo procedimento potrà svilupparsi, in attuazione dei principi di pubblicità, trasparenza, parità di trattamento, sussidiarietà, efficacia, efficienza, economicità e nel rispetto della L. n° 241/1990 per quanto riguarda lo svolgimento dei procedimenti amministrativi, nelle forme dell'evidenza pubblica, mediante la pubblicazione di un avviso finalizzato ad acquisire manifestazioni di interesse per una coprogettazione con l'azienda pubblica per l'organizzazione ed erogazione dei servizi sociali (socio sanitari) gestiti da quest'ultima, in vista del perseguimento di determinate finalità ed obiettivi.

Le richiamate Linee Guida allegate al citato Decreto n° 72/2021 precisano gli ulteriori contenuti del procedimento e dell'avviso di coprogettazione.

In presenza di manifestazioni di interesse e di proposte di coprogettazione, spetterà agli organi dell'ASP (Consiglio di Amministrazione ed Assemblea dei Soci) la valutazione delle stesse in relazione al pubblico interesse ed alla coerenza con obiettivi di risanamento, in applicazione dei criteri predeterminati nell'avviso.

In presenza di manifestazioni di interesse/proposte di coprogettazione ritenute inadeguate o in assenza delle stesse, resterà comunque il tempo e la possibilità per conseguire, attraverso lo strumento tipico, peraltro più rigido e limitato, dell'appalto, l'affidamento con le procedure previste dal codice dei contratti pubblici delle prestazioni di servizio occorrenti per l'organizzazione e gestione dei servizi non accreditati a libero mercato.

Alla luce dei risultati parziali e complessivamente modesti fino ad oggi prodotti dalle misure correttive poste in essere, necessariamente legate a soluzioni ed azioni "intrinseche" all'azienda, l'apertura all'esterno attraverso lo strumento innovativo della coprogettazione consentirà di esplorare a trecentosessanta gradi le opportunità, anche per la pubblica amministrazione, offerte dal Codice del Terzo Settore, verificando e valutando le ricadute di un nuovo rapporto contrattuale di collaborazione, di segno sostanzialmente diverso rispetto al tradizionale rapporto contrattuale sinallagmatico proprio (fino ad oggi) dell'appalto.

IL DIRETTORE  
Dott. Giuseppe Neri

