

LA SOSPENSIONE DEI SERVIZI EDUCATIVI E DI ASSISTENZA

A SEGUITO DELL'EMERGENZA "CORONAVIRUS"



Articolo 48.

(Prestazioni individuali domiciliari)

1. Durante la sospensione dei servizi educativi e scolastici, di cui all'art 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, disposta con i provvedimenti adottati ai sensi dell'**articolo 3, comma 1, del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, e dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19**, e durante la sospensione delle attività socio-sanitarie e socio-assistenziali nei centri diurni per anziani e per persone con disabilità, laddove disposta con ordinanze regionali o altri provvedimenti, considerata l'emergenza di protezione civile e il conseguente stato di necessità, le pubbliche amministrazioni **forniscono**, avvalendosi del personale **disponibile**, già impiegato in tali servizi, dipendente da soggetti privati che operano in convenzione, concessione o appalto, prestazioni in forme individuali domiciliari o a distanza o **rese** nel rispetto delle direttive sanitarie negli stessi luoghi ove si svolgono normalmente i servizi senza **creare** aggregazione.

Si tratta di:

- a) *nidi e micronidi che accolgono le bambine e i bambini tra tre e trentasei mesi di età*
- b) *sezioni primavera, che accolgono bambine e bambini tra ventiquattro e trentasei mesi di età e favoriscono la continuità del percorso educativo da zero a sei anni di età*
- c) *La scuola dell'infanzia, di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 e all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89,*

Si tratta di un obbligo della P.A. condizionato alla disponibilità del personale

- 1) *Individuali, al domicilio*
- 2) *A distanza*
- 3) *Nello stesso centro*

Tali servizi si possono svolgere secondo priorità individuate dall'amministrazione competente, tramite coprogettazioni ¹ con gli enti gestori, impiegando i medesimi operatori ed i fondi ordinari destinati a tale finalità, alle stesse condizioni	
---	--

¹ *“La co-progettazione si sostanzia in un accordo procedimentale di collaborazione che ha per oggetto la definizione di progetti innovativi e sperimentali di servizi, interventi e attività complesse da realizzare in termini di partenariato tra amministrazioni e privato sociale e che trova il proprio fondamento nei principi di sussidiarietà, trasparenza, partecipazione e sostegno dell’impegno privato nella funzione sociale. Conseguentemente, tale strumento può essere utilizzato per promuovere la realizzazione degli interventi previsti nei piani di zona attraverso la concertazione, con i soggetti del terzo settore, di forme e modalità di:*

- *inclusione degli stessi nella rete integrata dei servizi sociali;*
- *collaborazione fra P.A. e soggetti del terzo settore;*
- *messa in comune di risorse per l’attuazione di progetti e obiettivi condivisi.*

Al fine di garantire la correttezza e la legalità dell’azione amministrativa, le amministrazioni, nel favorire la massima partecipazione dei soggetti privati alle procedure di co-progettazione, devono mantenere in capo a se stesse la titolarità delle scelte. In particolare, devono predeterminare gli obiettivi generali e specifici degli interventi, definire le aree di intervento, stabilire la durata del progetto e individuarne le caratteristiche essenziali, redigendo un progetto di massima che serve anche a orientare i concorrenti nella predisposizione della proposta progettuale.” (Delibera A.N.A.C. n. 32/2016)

La nozione di “coprogettazione” risale all’art. 5 del d.p.c.m. 30 marzo 2001 ed all’art. 5 della legge 328/2000 secondo cui “ Per favorire l’attuazione del principio di sussidiarietà, gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell’ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel terzo settore anche attraverso politiche formative ed interventi per l’accesso agevolato al credito ed ai fondi dell’Unione europea.

2. Ai fini dell’affidamento dei servizi previsti dalla presente legge, gli enti pubblici, fermo restando quanto stabilito dall’art. 11, promuovono azioni per favorire la trasparenza e la semplificazione amministrativa nonchè il ricorso a forme di aggiudicazione o negoziali che consentano ai soggetti operanti nel terzo settore la piena espressione della propria progettualità, avvalendosi di analisi e di verifiche che tengano conto della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni offerte e della qualificazione del personale.

3. Le regioni, secondo quanto previsto dall’art. 3, comma 4, e sulla base di un atto di indirizzo e coordinamento del Governo, ai sensi dell’art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, da emanare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con le modalità previste dall’art. 8, comma 2, della presente legge, adottano specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona.

assicurative sinora previste, anche in deroga a eventuali clausole contrattuali, convenzionali, concessorie, adottando specifici protocolli che definiscano tutte le misure necessarie per assicurare la massima tutela della salute di operatori ed utenti.

2. Durante la sospensione dei servizi educativi e scolastici e dei servizi socio-sanitari e socio-assistenziali di cui al comma 1 del presente articolo, le pubbliche amministrazioni sono autorizzate al pagamento dei gestori privati dei suddetti servizi per il periodo della sospensione, sulla base di quanto iscritto nel bilancio preventivo.

Le prestazioni convertite in altra forma, previo accordo tra le parti secondo le modalità indicate al comma 1 del presente articolo, saranno retribuite ai gestori con quota parte dell'importo dovuto per l'erogazione del servizio secondo le modalità attuate precedentemente alla sospensione e subordinatamente alla verifica dell'effettivo svolgimento dei servizi.

Sarà inoltre corrisposta un'ulteriore quota che, sommata alla precedente, darà luogo, in favore dei soggetti cui è affidato il servizio, ad una corresponsione complessiva di entità pari all'importo già previsto, al netto delle eventuali minori entrate connesse alla diversa modalità di effettuazione del servizio stesso. La seconda quota sarà corrisposta previa verifica dell'effettivo mantenimento, ad esclusiva cura degli affidatari di tali attività, delle strutture attualmente interdette, tramite il personale a ciò preposto, fermo restando che le stesse dovranno risultare immediatamente disponibili e in regola con tutte le disposizioni vigenti, con particolare riferimento a quelle emanate ai fini del contenimento del contagio da Covid-19, all'atto della ripresa della normale attività.

Le amministrazioni sono "autorizzate" a pagare

Il limite di spesa è dato dalla somma impegnata, al netto delle eventuali minori entrate

Una prima parte costituisce corrispettivo dei servizi resi in altra forma

La seconda parte è erogata in relazione al mantenimento della struttura ed alla predisposizione delle misure di sicurezza anti COVID 19

<p>3. I pagamenti di cui al comma 2 comportano la cessazione dei trattamenti del fondo di integrazione salariale e di cassa integrazione in deroga laddove riconosciuti per la sospensione dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, e dei servizi degli educatori nella scuola primaria, o di servizi sociosanitari e socioassistenziali resi in convenzione, nell'ambito dei provvedimenti adottati ai sensi delle disposizioni richiamate al comma 1 del presente articolo e con ordinanze regionali o altri</p>	<p><i>Coordinamento con il Fondo Integrazione Salariale e Cassa Integrazione Guadagni</i></p>

Articolo 4-ter.

*(Assistenza ad alunni e a persone con
disabilità)*

1. Durante la sospensione del servizio scolastico e per tutta la sua durata, gli enti locali **possono fornire**, tenuto conto del personale disponibile, anche impiegato presso terzi titolari di concessioni o convenzioni o che abbiano sottoscritto contratti di servizio con gli enti locali medesimi, l'assistenza agli alunni con disabilità mediante erogazione di *prestazioni individuali domiciliari*, finalizzate al sostegno nella fruizione delle attività didattiche a distanza previste all'articolo 2, comma 1, lettera *m*), e alla realizzazione delle attività previste all'articolo 3, comma 1, lettera *g*), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 marzo 2020, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 59 dell'8 marzo 2020, impiegando i medesimi operatori e i fondi ordinari destinati a tale finalità, alle stesse condizioni assicurative sinora previste.

3. All'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo si provvede a valere sulle risorse disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

*La norma sembra orientata nella
facoltatività*

Prestazioni individuali domiciliari

La posizione di ANCI – Nota di lettura dell'Area Istruzione

Si suggerisce di prevedere la stipula di **protocolli condivisi**, pur nelle forme più semplici stante la temporaneità e l'eccezionalità della situazione, tra le amministrazioni comunali e i soggetti gestori siano essi in appalto, in concessione o in convenzione.

I protocolli dovranno definire

le tipologie di prestazioni nelle quali il servizio, nella nuova modalità di svolgimento, dovrà essere distinto;

individuare la relativa quota destinata a ciascuna prestazione;

definire altri aspetti quali la volontarietà, la sicurezza, le modalità di verifica dei servizi svolti.

Si ritiene che in tali protocolli, dovrà essere anche chiarito che, **stante la modalità comunque ridotta di espletamento del servizio,**

non dovrà essere prevista la corresponsione di rette o di compartecipazioni da parte degli utenti e neppure da parte dei Comuni in sostituzione degli utenti stessi, come chiaramente desumibile dall'inciso che richiama le minori entrate per i servizi in questione.

La posizione della Regione Piemonte (nota del 20 aprile 2014)

Gli accordi condivisi ex art. 11 della legge 241/1990 dovranno definire

- a) le tipologie di prestazioni quali, da un lato, monitoraggio e supporto a distanza, interventi a domicilio da remoto ovvero in presenza, limitatamente, questi ultimi, se rivolti a persone con disabilità ad alta necessità di sostegno sanitario presso i centri diurni od altra sede. Dall'altro lato il mantenimento in disponibilità della struttura ed adeguamento alle misure "anti covid";
- b) individuare la relativa quota destinata a ciascuna prestazione: indicativamente il 75% per cento per interventi alternati ed il 25% per la disponibilità della struttura
- c) definire altri aspetti quali la volontarietà, la sicurezza, le modalità di verifica dei servizi svolti.
- d) La presenza di idonea copertura assicurativa (l'art. 48, comma 1, del decreto prevede "le stesse condizioni assicurative")

Stante la modalità comunque ridotta di espletamento del servizio, non dovrà essere prevista la corresponsione di rette o di compartecipazioni da parte degli utenti e neppure da parte dei Comuni in sostituzione degli utenti stessi, come chiaramente desumibile dall'inciso che richiama le minori entrate per i servizi in questione.

Ai soggetti attuatori dovrà essere riconosciuto un corrispettivo per il periodo di chiusura di importo complessivo così calcolato:

importo quota sanitaria retta x n. gg lavorativi chiusura x n. ospiti

Il Comune di Milano (determina 2419/2010)

di stabilire, in applicazione dell'articolo 48 del decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020, quanto segue:

- a) le prestazioni riconvertite, in accordo tra le Parti, saranno retribuite agli Enti Gestori con quota parte, pari al 75%, dell'importo dovuto per l'erogazione del servizio **prima dell'emergenza coronavirus** e subordinatamente alla verifica dell'effettivo svolgimento del servizio;
- b) sarà inoltre corrisposta un'ulteriore quota, pari al 25% dell'importo dovuto per l'erogazione del servizio prima dell'emergenza coronavirus, per l'effettivo mantenimento in efficienza delle strutture attualmente interdette, ad esclusiva cura degli affidatari e previa rendicontazione e verifica da parte della Civica Amministrazione di quanto mantenuto;
- c) **un terzo delle prestazioni di cui al punto a) precedente, per essere retribuito,** dovrà essere svolto e rendicontato su ulteriori servizi di emergenza, individuati come prioritari dalla Civica Amministrazione, in ragione dell'evoluzione dei bisogni socioassistenziali e sociosanitari della Città e consistenti in via esemplificativa e non esaustiva in servizi di comunità residenziale per categorie fragili e servizi di supporto a MilanoAiuta come la custodia sociale;

La Regione Lazio (delibera del 6 aprile 2020)

Articolo 6 (Determinazione dei corrispettivi e modalità di fatturazione e pagamento)

I gestori dei servizi riguardo alle prestazioni fatturano e incassano il corrispettivo "**vuoto per pieno**", facendo affidamento sugli importi integrali dei contratti e delle convenzioni in essere.

Nello specifico, i gestori fatturano e incassano:

- una prima quota pari all'importo dovuto per l'erogazione del servizio standard secondo le modalità predefinite nei contratti in essere, subordinatamente alla verifica dell'effettivo svolgimento dei servizi;
- una seconda quota che, sommata alla precedente, dà luogo, in favore dei gestori, ad una corresponsione complessiva di entità pari all'importo previsto nei contratti e nelle convenzioni, al netto delle eventuali minori entrate connesse alla diversa modalità di effettuazione del servizio stesso e subordinatamente alla verifica del mantenimento delle strutture attualmente interdette, tramite il personale a ciò preposto, fermo restando che le stesse dovranno risultare immediatamente disponibili e in regola con tutte le disposizioni vigenti, con particolare riferimento a quelle emanate ai fini del contenimento del contagio da COVID-19, all'atto della ripresa della normale attività.

Art 7 (salvaguardia retributiva dei lavoratori)

E' assicurata la corresponsione del 100% della retribuzione contrattuale dei lavoratori nell'integrale rispetto dei CCNL applicati, nei casi in cui applicando il " vuoto per pieno " vengano riconosciuti agli enti gestori il 100% dei corrispettivi .

Nei casi in cui i servizi prevedano una compartecipazione degli utenti e quindi i corrispettivi erogati secondo modalità " vuoto per pieno " discostano dal 100%, con un minimo di 80%, **le parti firmatarie il presente protocollo attivano entro tre giorni**, un tavolo di confronto per trovare le necessarie soluzioni al fine di assicurare il massimo della retribuzione. Sino alla chiusura del tavolo di confronto non potranno essere attuate soluzioni unilaterali che scendano al di sotto del massimo.

La Regione Umbria (delibera del 1° aprile 2020)

- a) I servizi rimodulati e/o riorganizzati saranno integralmente pagati dal Comune titolare del servizio e/o il Comune capofila delle zone sociale o dalla ASL di competenza. I servizi sospesi per i quali le cooperative sociali hanno presentato una proposta di riorganizzazione e/o rimodulazione rigettata dal Comune titolare del servizio e/o il Comune capofila delle zone sociale o della ASL di competenza saranno pagati nella misura della metà di quanto iscritto nel bilancio preventivo in applicazione del Comma 2 dell'Art. 48 del Decreto Legge N. 18 del 17 Marzo 2020 - Cura Italia
- b) Le parti concordano che, in applicazione del Comma 2 dell'Art. 48 del Decreto Legge N. 18 del 17 Marzo 2020 - Cura Italia, per il mese di Marzo 2020 tutti i servizi sospesi saranno integralmente fatturati dalle cooperative sociali ai Comuni e alle ASL e integralmente pagati dai Comuni e dalle ASL

Anci Emilia Romagna

Sono molteplici le ragioni per ancorare il riconoscimento del corrispettivo, nella originaria misura prevista contrattualmente, all'effettiva erogazione delle prestazioni, anche se rimodulate, ed in contraddittorio con l'ente gestore; di seguito schematicamente compendiate:

i. è la rubrica della stessa norma a sottolineare l'oggetto della stessa, ovverosia le "prestazioni";

ii. la facoltà accordata alla PA di riconoscere l'originario corrispettivo – a prescindere dal negozio giuridico con il quale è stato arrivato il rapporto, elemento sul quale si avrà modo di ritornare oltre – è normativamente ancorata a precisi presupposti, fattuali e giuridici (ricavabili dal comma 1) e dunque:

1. la rimodulazione del servizio mediante coprogettazione; 2. l'impiego dei medesimi operatori e dei fondi ordinari destinati a tale finalità; 3. l'applicazione delle stesse condizioni assicurative, contrattualmente previste;

iii. a fronte della rimodulazione del servizio, il pagamento del corrispettivo, di importo analogo a quello previsto nel titolo contrattuale in essere, è comunque legato all'effettiva erogazione del servizio, per una quota, e

dall'effettivo mantenimento della struttura nel quale era stato svolto il servizio antecedentemente alla sospensione, per la restante quota;

iv. a tale ultimo proposito, è la stessa norma a contemplare l'ipotesi, non meramente astratta, delle "minore entrate"

In ragione, infine, dell'alternatività fra utilizzo del personale originariamente impiegato nel servizio in forma "rimodulata" o attivazione degli ammortizzatori sociali, previsti dalla disciplina di settore, potrebbe essere valutata l'opportunità di acquisire da parte del legale rappresentante dell'ente gestore, preliminarmente alla sottoscrizione dell'atto integrativo al titolo contrattuale in essere, apposita autodichiarazione resa ai sensi del DPR n. 445/2000 e ss. mm., in ordine al mancato utilizzo, in tutto o in parte, degli ammortizzatori sociali in favore del personale impiegato originariamente nel servizio e da confermare nel nuovo assetto.

La relazione di accompagnamento al D.L. (dal Senato)

Il comma 2 autorizza le pubbliche amministrazioni, durante la sospensione dei sopra richiamati servizi educativi e scolastici e dei servizi socio-sanitari e socio-assistenziali, al pagamento dei gestori privati di tali servizi per il tutto il periodo della sospensione, basandosi sugli importi di spesa iscritti nel bilancio preventivo. Nel caso in cui le prestazioni siano convertite in altra forma, previo accordo tra le parti secondo le modalità indicate al precedente comma 1 (convenzione, concessione o appalto), le stesse devono essere retribuite ai gestori **con quota parte** dell'importo dovuto per l'erogazione del servizio standard secondo le modalità attuate precedentemente alla sospensione e subordinatamente alla verifica dell'effettivo svolgimento dei servizi. La norma definisce inoltre la corresponsione di **un'ulteriore quota** da sommare alla quota parte dell'importo dovuto per l'effettivo svolgimento dei servizi da riconoscere in favore dei soggetti affidatari dei servizi.

Si avrà quindi una corresponsione complessiva di entità pari all'importo già previsto, scontando dalla cifra le eventuali minori entrate di bilancio connesse alla diversa modalità di effettuazione del servizio stesso.

Sul punto è necessario chiarire se per importo previsto si intende, come già indicato al primo periodo del comma 2, l'importo iscritto nel bilancio preventivo.

La corresponsione della seconda quota – da sommare agli importi dovuti per l'erogazione dei servizi già svolti- dovrà essere corrisposta **dopo aver verificato l'effettivo mantenimento**, ad esclusiva cura degli affidatari di tali attività, delle strutture interdette (si valuti al riguardo l'opportunità di specificare "nel periodo di sospensione del servizio"), tramite il personale a ciò preposto. Rimane fermo l'obbligo che le strutture dovranno risultare immediatamente disponibili e in regola con tutte le disposizioni vigenti, con particolare riferimento a quelle emanate **ai fini del contenimento del contagio da Covid-19**, all'atto della ripresa della normale attività.

IL TRASPORTO SCOLASTICO

Articolo 92. (Disposizioni in materia di trasporto marittimo di merci e di persone, nonché di circolazione di veicoli)

4-bis. Al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e delle misure di contrasto alla diffusione del virus sui gestori di servizi di trasporto pubblico locale e regionale

e di trasporto scolastico, non possono essere applicate dai committenti dei predetti servizi, anche laddove negozialmente previste, decurtazioni di corrispettivo, né sanzioni o penali in ragione delle minori corse effettuate o delle minori percorrenze realizzate a decorrere dal 23 febbraio 2020 e fino al 31 dicembre 2020.

4-quater. L'efficacia delle disposizioni di cui ai commi 4-bis e 4-ter **è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea** ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.