



INQUADRAMENTO NORMATIVO SUL REGIME ECONOMICO DA APPLICARSI AGLI ENTI GESTORI DA PARTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI PER IL PERIODO DI SOSPENSIONE DEI SERVIZI DURANTE LA FASE 1. CRITICITA' INTERPRETATIVE SULLE MODALITA' DI LIQUIDAZIONE DELLE SOMME DA RICEVERE.

RICHIESTA DI INTERVENTO A LIVELLO CENTRALE CON APPLICAZIONE OMOGENEA DELLE SOLUZIONI PRESENTATE.

Il presente documento costituisce un aggiornamento della precedente “analisi su questioni inerenti il periodo di sospensione dei servizi e loro riattivazione e relative indicazioni operative” di Anffas, [qui](#) scaricabile, relativamente al regime economico da applicare agli enti gestori per la fase 1, sulla base delle **modifiche apportate al testo dell’art. 47 e 48 del DL “Cura Italia” con l’emanazione del DL 34/2020** (c.d. DL Rilancio) recentemente convertito in L. 77/2020.

La finalità del presente elaborato è quella di avere un orientamento condiviso da parte delle organizzazioni maggiormente rappresentative degli Enti gestori dei servizi in discorso, che funga da stimolo alla **emanazione di un chiaro pronunciamento sulle questioni qui poste, sia a livello di Presidenza del Consiglio, che di Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che in seno alla Conferenza Unificata, alle quali il documento è formalmente indirizzato.**

Occorre infatti intervenire con una forte cabina regia di livello centrale che garantisca in maniera omogenea su tutti i territori quanto qui enucleato e ritenuto assolutamente condivisibile.

1) ATTIVITÀ SOSPese DURANTE LA “FASE 1” AI SENSI DELL’ARTICOLO 47 DEL “CURA ITALIA”

Dal 17 marzo 2020 (data di entrata in vigore del c.d. “Cura Italia”) fino al 3 maggio 2020 (*dies a quo* per l’eventuale ripresa dei servizi sociali e socio-sanitari, autorizzati o accreditati, per persone con disabilità secondo quanto previsto dall’articolo 8 del DPCM 26.04.2020, ripreso anche dai successivi DPCM) **sono state sospese, con l’art. 47 del “Cura Italia”, tutte le attività nei centri semiresidenziali a carattere socioassistenziale, socio-educativo, polifunzionale, socio-occupazionale, sanitario e sanitario per persone con disabilità.** A queste attività sono state aggiunte ex post, con l’entrata in vigore del Decreto “Rilancio” del 19.05.2020, anche le attività nei centri riabilitativi ambulatoriali del Servizio Sanitario nazionale.

Allo stesso tempo sono stati anche sospesi, con altre norme, i servizi educativi e scolastici per bambini 0-6 anni, nonché con la novella del maggio 2020 anche gli altri servizi scolastici, le attività dei centri diurni per anziani, minori, persone con disagio psichiatrico, persone con dipendenze o senza fissa dimora.

N.b. L’inserimento ex post, nell’articolo 47, dei centri ambulatoriali ha portato a sanare la mancanza di copertura normativa delle prestazioni erogate come indifferibili al posto di quelle ordinarie (come meglio detto dopo al paragrafo 6).

Pertanto da tale primo inquadramento appare chiaro quali siano stati i servizi sospesi, a mente di provvedimenti statali, e per quali periodi.

2) ATTIVITA' CONSENTITE IN REGIME DI SOSPENSIONE ANCHE A SEGUITO DELLA MODIFICA DEGLI ARTICOLI 47 E 48 DEL DL "CURA ITALIA" OPERATA DAL DL "RILANCIO".

Occorre precisare che durante la sospensione delle attività sopra descritte, e fino al 3 maggio 2020 (data a partire dalla quale potevano essere riattivate, ma solo sulla base dell'adozione dei previsti piani regionali, le **attività sociali e socio-sanitarie erogate dietro autorizzazione o in convenzione per persone con disabilità**), era consentita solo l'erogazione:

- ai sensi dell'articolo 47 comma 1 del "Cura Italia", di **interventi indifferibili a favore di persone con disabilità ad alta intensità di sostegno sanitario** da parte dei centri sopra detti (ossia semiresidenziali a carattere socio-assistenziale, socioeducativo, polifunzionale, socio occupazionale, sanitario e sociosanitario per persone con disabilità, nonché quelli riabilitativi ambulatoriali, a seguito della novella del maggio 2020) in base ad un loro accordo con l'Azienda sanitaria locale di riferimento;
- ai sensi dell'art 48, comma 1, del "Cura Italia", di **prestazioni c.d. "alternative"** ai seguenti servizi sospesi: **centri diurni sociosanitari e socioassistenziali per persone con disabilità e per anziani, a cui si sono aggiunti ex post (con il DL "Rilancio"):**
 - a) centri diurni e semiresidenziali per minori, per persone con disagio psichiatrico, per persone con dipendenze o senza fissa dimora;
 - b) servizi sanitari differibili

Inoltre con l'articolo 109 del "Decreto Rilancio" del 19 maggio 2020, convertito a metà luglio in legge n. 77/2020, sono state apportate anche le seguenti modifiche:

- **possibilità che l'attivazione delle prestazioni alternative potesse avvenire anche su proposta di uno specifico progetto da parte dell'ente gestore:** l'ente gestore, oltre ad essere chiamato dall'amministrazione committente a concertare/coprogettare la conversione dei servizi in altra forma, in base a quanto successivamente previsto dal DL "Rilancio", poteva anche assumere direttamente tale iniziativa, presentando a tale fine un apposito progetto;
- **possibilità che il personale occupato nell'erogazione delle "prestazione alternativa" non fosse necessariamente un dipendente:** la nuova formulazione dell'art. 48 prevede che la pubblica amministrazione potesse avvalersi del personale disponibile, già impiegato in tali servizi, **anche** (quindi, non solo) **dipendente** dagli erogatori privati. Si ritiene che tale previsione abbia avuto l'obiettivo di non precludere al gestore di utilizzare del personale non assunto con contratto di lavoro subordinato ma, ad esempio, legato da un rapporto di collaborazione.

Pertanto le prestazioni in sostituzione, nel periodo di sospensione delle attività, sempre in forza delle norme Statali, sono esclusivamente quelle sopra indicate.

3) REMUNERAZIONE DELLE CC.DD. “PRESTAZIONI ALTERNATIVE” EX ART. 48 DEL “CURA ITALIA” SECONDO LA PROGRESSIONE NORMATIVA.

Premesso quanto sopra (quali sono state le attività sospese nella fase 1 e quali le prestazioni erogabili sempre in tale fase), si chiarisce che prima dell’emanazione del DL “Rilancio” era previsto che le prestazioni “alternative” effettivamente rese dovessero essere retribuite dall’Amministrazione con:

- **quota parte dell'importo dovuto** per l'erogazione del servizio secondo le modalità attuate prima della sospensione e subordinatamente alla verifica dell'effettivo svolgimento dei servizi;
- **seconda quota** subordinata alla verifica del mantenimento della struttura, che, in aggiunta alla precedente, avrebbe dovuto dare luogo ad una **corresponsione complessiva pari all'importo già previsto** dagli accordi e/o da quanto indicato nei bilanci preventivi dell’Amministrazione di riferimento.

Il tutto al netto delle eventuali minori entrate connesse alla diversa modalità di effettuazione del servizio stesso e ferma restante l’immediata disponibilità della struttura all’ordinaria ripresa ed al rispetto di tutte le disposizioni vigenti alla riapertura.

Ciò portava quindi a ritenere che le Amministrazioni non potessero spendere più di quanto “già previsto”, ma neppure di meno, visto che la somma delle due quote, lo si ripete, avrebbe dovuto portare ad una “*corresponsione complessiva di entità pari all’importo già previsto*” (sempre al netto delle minori entrate eventualmente realizzate come ente gestore).

Ma, a seguito dell’emanazione del DL “Rilancio”, tale previsione è stata mutata e si è delineata una situazione più plastica.

Infatti, al posto del precedente criterio standard e prefissato al centesimo con la c.d. “somma prevista”, viene ora presa a riferimento una congerie di parametri sia di carattere generale sia di carattere specifico per individuare ciascuna delle quote di cui poi si comporrà **la somma complessivamente considerata per il periodo di sospensione e le attività in questione.**

I parametri di carattere generale, indicati in apertura del nuovo comma 2 dell’articolo 48 del “Cura Italia”, sono i seguenti: “risorse disponibili” e “prestazioni rese in altra forma”.

Tali criteri ci portano allora a considerare, secondo quanto diremo appresso, che in ipotesi **la somma complessiva erogabile può essere anche superiore a quella “prevista” prima del COVID-19.** Infatti, “**le risorse disponibili**” **potrebbero essere maggiori** per il restante periodo del 2020, visto che, data la sospensione di tantissimi servizi, molte risorse non sono state spese e che molta liquidità sta arrivando sui territori, inclusi i 40 milioni previsti dall’art 104 comma 3 del DL “Rilancio” (oggi convertito in Legge n. 77/2020) per sostenere la ripresa dei servizi semiresidenziali. Del resto, alcune Regioni, anche nel prevedere il Piano territoriale di riapertura dei servizi, hanno previsto che in sede di co-progettazione si potessero indicare “costi aggiuntivi” per contrastare il rischio da contagio (vedasi Ordinanza del Presidente della Regione Abruzzo n. 71 del 2020) per la ripresa dei servizi nei centri diurni. Infatti, come si vedrà meglio dopo, la somma complessiva da corrispondere risente anche della capacità di riprendere il servizio.

La nuova norma infatti riprende il concetto dell'“importo dovuto per l'erogazione del servizio secondo le modalità attuate precedentemente alla sospensione” solo per calcolare la retribuzione più immediata delle prestazioni alternative rese, quale appunto la prima delle **3 (non più 2) somme di cui oggi, a seguito del nuovo articolo 48, può comporsi il ristoro complessivo e massimo per gli enti gestori per il periodo della FASE 1**, secondo tale costruzione:

- **prima quota** per le prestazioni effettivamente rese, che, in sostanza vengono retribuite secondo le modalità ante COVID-19;
- **seconda quota** (che si aggiunge alla prima, vista l'indicazione di “ulteriore” quota) volta a sostenere il mantenimento delle strutture nel periodo di sospensione, con la condizione di risultare immediatamente disponibili e in regola con tutte le disposizioni vigenti all'atto della ripresa dei servizi;
- **“contributo”** che l'Amministrazione “può” riconoscere a copertura delle spese residue incompressibili (costi fissi non calcolabili solo a consumo, come canone di locazione, canone luce, canone acqua, mutui, costo del lavoro dipendente per i gestori che avevano motivatamente fatto affidamento sul “vuoto per pieno” come si dirà oltre, ecc.), tenendo anche conto però delle eventuali entrate residue che gli enti gestori possono aver mantenuto a seguito delle due quote sopra dette e di altri contributi a qualsiasi titolo ricevuti.

Occorre notare che una siffatta nuova costruzione del comma 2 dell'art. 48 ci porta quindi a sostenere che, viste le “risorse disponibili”, la somma della prima e della seconda quota possono anche superare quanto era preventivamente previsto per il servizio ordinario; ma ci porta anche a dire che l'Amministrazione Pubblica è anche autorizzata, tenendo conto del maggiore o minore soddisfacimento avutosi a seguito delle prime due quote, anche ad erogare un ulteriore contributo, che può anch'esso portare a superare l'originario limite di quanto appostato preventivamente.

Né, al contrario, l'Amministrazione potrà discrezionalmente ritenere di retribuire le prestazioni con somme più basse a quelle precedenti al COVID-19 o limitarsi a retribuire solo queste, dovendosi comunque conferire la seconda quota e dovendo comunque dare prova di avere meno “risorse disponibili” rispetto a quelle ordinarie già in precedenza allocate.

Pertanto la nuova formulazione dell'art. 48, ove fosse corretta la lettura data, risulta potenzialmente più consona nel riconoscere gli effettivi costi sostenuti dagli Enti Gestori, limitatamente a quelli che hanno effettivamente posto in essere modalità alternative di espletamento delle varie prestazioni.

4) LIQUIDAZIONE AI GESTORI DELLE PRESTAZIONI NON RESE A SEGUITO DELLA MODIFICA DELL'ART 48 OPERATA DAL D.L. “RILANCIO”

Premesso che tale fattispecie rappresenta, allo stato, la situazione di maggiore criticità, occorre ricordare che, nella precedente formulazione dell'art. 48 comma 2 del DL “Cura Italia”, come conv. con L. 27/2020, era previsto nel primo periodo che l'Ente Gestore con servizi/attività sospesi in ossequio alle disposizioni nazionali o regionali **aveva diritto al pagamento dell'intero importo corrispondente alle prestazioni erogate precedentemente alla sospensione, come iscritto nel bilancio di previsione dell'amministrazione**

committente. Era infatti previsto che *“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.”*

Ma nella nuova formulazione dell’art. 48, come modificata a seguito dell’emanazione del DL “Rilancio”, purtroppo viene meno il riferimento alle somme iscritte al bilancio preventivo, e si introduce, al suo posto, il riferimento alle **risorse disponibili e alle prestazioni rese in altra forma**. E’ previsto, infatti, che *“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 delle risorse disponibili e delle prestazioni rese in altra forma.”*

Potrebbe apparire quindi che il legislatore del maggio 2020 abbia voluto agganciare il pagamento di qualsiasi somma verso gli enti gestori all’effettivo svolgimento di prestazioni, ancorché svolte in altra forma.

Ma sempre il legislatore nello stesso provvedimento del maggio 2020 ha previsto una ulteriore modalità di remunerazione e precisamente il **“contributo”**. Lo stesso è espressamente previsto per le spese residue incompressibili, come sancito appunto dall’ultimo periodo del comma 2 dell’articolo 48 nella sua più recente formulazione. Infatti, l’indicare che la determinazione del “contributo” debba dipendere *“anche”* dai corrispettivi già ricevuti a seguito di prestazioni alternative, induce a ritenere che, a contrario, in assenza di tali corrispettivi per mancata erogazione di prestazioni alternative, ci sia un contributo rispetto alla determinazione del quale non debba verificarsi *“anche”* l’impatto positivo delle quote per prestazioni alternative, ma solo delle altre eventuali ed ulteriori entrate avutesi durante la sospensione. Ciò col chiaro fine di non determinare una perdita secca ed irreparabile per i servizi sospesi tale da pregiudicare in modo significativo la ripresa dei servizi con effetti terrificanti per il sistema sociale di quel territorio ed i livelli occupazionali.

Pertanto si ritiene che la norma esaminata, anche in presenza di attività sospese e servizi non resi in forma alternativa, consenta di accedere almeno al riconoscimento di somme, sotto forma di “contributi”, atte a coprire perdite dovute a minori ricavi a fronte di costi incompressibili.

5) POSSIBILI SCENARI A SEGUITO DELLA SUCCESSIONE DELLE NOVELLE IN MERITO ALL’ART. 48 COMMA 2 “CURA ITALIA”

Come sopra rappresentato appare di tutta evidenza come le norme statali in discorso si siano succedute nel tempo modificando le precedenti e così determinando non solo un quadro di incertezza, ma anche difficoltà interpretative da parte degli Enti Erogatori Pubblici e motivi di grande preoccupazione da parte degli enti Gestori che, anche in presenza di norme emanate dalle varie Regioni in modo del tutto diversificato, non hanno potuto godere di un quadro di riferimento certo attraverso il quale potersi orientare sia nell’effettuazione delle prestazioni alternative nel periodo di sospensione, sia per le modalità e tempi nella riattivazione dei servizi né, tantomeno, nelle quantità e modalità delle remunerazioni o di sostegni economici e contributi, loro spettanti per tali periodi di attività. Tanto che in moltissimi casi si è vicini al dover dichiarare la “situazione di crisi” con pesantissime ripercussioni sia per la qualità e continuità dei servizi resi

in favore di persone in situazione di fragilità sia per la tenuta dei livelli occupazionali e retributivi delle lavoratrici e dei lavoratori.

Con questa premessa si segnala che in alcuni casi gli effetti delle precedenti formulazioni dell'articolo 48 comma 2 già si erano spiegati integralmente prima di una successiva novella; in altri casi, viceversa, la situazione dei pagamenti ancora non era stata definitivamente attuata, costringendo quindi a verificare, caso per caso, quali pagamenti siano da eseguire.

E' logico che nel caso in cui, prima della pubblicazione del DL "Rilancio", gli assetti economici tra Amministrazione ed Ente Gestore erano già stati definiti, ma anche esauriti nella loro concreta attuazione, nulla potrebbe più ricalcolarsi secondo il principio del "*tempus regit actum*". Quindi nel caso della già avvenuta corresponsione dell'intera somma "prevista" per il servizio ordinario questa non può più mettersi in dubbio (potendosi al massimo chiedere, in aggiunta, il nuovo contributo previsto dalla più recente disposizione, come meglio si dirà dopo).

Diverso è il caso in cui, viceversa, la corresponsione della somma, prevista pur in assenza di prestazioni alternative, non sia già avvenuta, visto che l'Amministrazione potrebbe considerare non più applicabile la precedente normativa e quindi bloccare i relativi pagamenti, dovendosi attenere alle nuove previsioni. Ma, come detto, in questo caso **(anche in presenza di revoca dell'eventuale atto amministrativo che prevedeva ciò), si deve comunque procedere al c.d. "contributo" per le spese residue incomprimibili.**

Ancora diverso è il caso del non ancora avvenuto pagamento delle due quote previste in caso di prestazioni alternative, visto che l'Amministrazione, non solo potrebbe continuare ad ossequiare gli accordi stabiliti, ma al tempo stesso, anche prevedere un "contributo aggiuntivo" nei limiti di cui sopra. Del resto, vi è da rilevare che in alcuni casi, secondo una precedente formulazione molto distorta dell'art. 48, comma 2, l'Amministrazione aveva costretto gli enti gestori ad erogare al medesimo costo standard previsto prima del COVID-19 una prestazione alternativa semmai di gran lunga più onerosa. Adesso invece vi sono "camere di compensazione" su cui appunto l'Amministrazione può muoversi, come appunto quello dell'utilizzo delle maggiori "risorse disponibili" almeno da adesso fino alla fine dell'anno 2020. Gli enti gestori, nel caso in cui dimostrassero reali perdite e costi per il COVID-19 superiori alle somme già percepite a fronte delle prestazioni alternative erogate (e rimborsate rispetto ai precedenti sistemi remunerativi), potrebbero fondatamente richiedere somme aggiuntive sia per la c.d. "seconda quota" sia anche per l'ulteriore eventuale "contributo".

Infatti alcuni enti gestori hanno dovuto sostenere, oltre alle nuove ed ulteriori spese specifiche per le prestazioni alternative in emergenza COVID-19 (dispositivi di protezione, maggiori oneri per organizzazione dei servizi, semmai attivati in rapporto 1:1 e non più in gruppo), anche "spese incomprimibili" per l'intero personale dipendente, visto che molti accordi condizionavano l'accesso alle remunerazioni all'integrale pagamento dell'intera forza lavoro e quindi si potrebbero rilevare situazioni in cui anche il rimborso al 100% di quanto precedentemente erogato non sia sufficiente, né corretto da un punto di vista sinallagmatico (laddove invece vi è adesso una norma che permette di ribilanciare tali assetti economici).

Tale ultima considerazione porta allora a ritenere che anche **quando l'Amministrazione abbia già provveduto al pagamento di entrambe le quote previste dalla precedente formulazione dell'articolo 48, comma 2, potrebbe erogare un ulteriore "contributo", al verificarsi di tutte i requisiti e le circostanze sopra ipotizzate**, visto che ciò è espressamente previsto da una nuova ed attuale norma di maggiore ampiezza.

Non si potrà al contrario verificare il caso in cui l'Amministrazione possa richiedere di non corrispondere più le quote inizialmente formalmente pattuite riducendone l'entità, dopo mesi che l'ente gestore ha soddisfatto le proprie obbligazioni nel rapporto sinallagmatico ed ha fatto affidamento e quindi costruito il delicatissimo percorso di resistenza alla recessione economica, basandosi su tali somme, che, se tolte a posteriori, determinerebbero il crollo dell'organizzazione con la conseguente necessaria richiesta da parte dell'ente gestore stesso di un risarcimento danni. Meno che mai l'Amministrazione potrebbe chiedere la ripetizione di somme già assegnate.

Tutto ciò in base al principio generale della irretroattività della legge sancito dall'art. 11 delle preleggi, ove, al comma 1, si legge che "La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo"; nel caso di specie quindi si potranno solo attivare le opportunità previste dal nuovo articolo 48 per rimpinguare le somme da corrispondere agli Enti quali altre rispetto alle prestazioni erogate e agli assetti economici già strutturati.

6) RETRIBUZIONE DELLE PRESTAZIONI NON DIFFERIBILI DI CUI ALL'ARTICOLO 47 DEL "CURA ITALIA".

Si ritiene che le singole prestazioni di cui all'articolo 47 comma 1 del Cura Italia (prestazioni non differibili per persone con disabilità ad alta intensità di sostegno sanitario) non trovino risposta remunerativa nell'articolo 48 comma 2, riferendosi tale comma alle diverse prestazioni alternative di cui all'articolo 48 comma 1 ed al mantenimento dei servizi e dei livelli occupazionali dei centri in genere.

Tali prestazioni devono quindi essere remunerate secondo le ordinarie modalità o secondo quelle prefissate in sede di co-progettazione.

7) EVENTUALE REGIME DI PROROGATIO DELLA DISCIPLINA EX ARTT. 47 E 48 "CURA ITALIA" PER IL PERIODO DI SOSPENSIONE.

Si ritiene che, nel caso in cui i servizi non siano ripartiti il 3 maggio 2020 a causa della mancata adozione del piano territoriale regionale (previsto dall'articolo 8 del DPCM 26.04.2020) o a causa delle difficoltà delle Amministrazioni Locali di riferimento di coprogrammare, la disciplina di intervento sulla fase di sospensione rimanga valida fino a quando appunto la sospensione rimanga tale, non sia generata per volontà dell'ente gestore.

Roma, 7 agosto 2020

ANFFAS – Associazione Nazionale Famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale

UNEBA – Unione Nazionale istituzioni e iniziative di assistenza sociale

ANTEAS – Associazione Nazionale Tutte le Età Attive per la Solidarietà

UILDM – Unione Italiana Lotta alla Distrofia Muscolare

CDO – Compagnia delle Opere