

IV Rapporto su enti locali e terzo settore

Sintesi

I tagli inferti ai trasferimenti statali ai Comuni, la progressiva riduzione dei Fondi sociali, nonché le nuove misure restrittive introdotte nel pubblico impiego, hanno provocato conseguenze importanti nelle strategie per lo sviluppo dei servizi sociali, adottate negli enti locali per il 2011.

Il punto di partenza è la manovra della scorsa estate varata con il d.l. 78, che ha tagliato risorse alle autonomie territoriali per 14,8 miliardi di euro per i soli anni 2011 e 2012 (2,5 miliardi a regime per i Comuni al di sopra dei 5mila abitanti).

Inoltre, i Fondi nazionali per gli interventi sociali (compreso il Fondo per le politiche sociali – Fnps - che per anni ha finanziato la rete dei servizi sociali e i piani di zona partecipati da associazioni e imprese sociali) hanno perduto circa il 63% dei 1.472 milioni stanziati nel 2010.

Infine, sollecitate dal Patto di stabilità le amministrazioni comunali hanno ormai intrapreso la strada del progressivo dimagrimento degli organici pubblici.

Per il 2011, i Comuni in regola con i conti possono assumere solo entro il tetto di spesa del 20% delle cessazioni dell'anno precedente. Limitazioni sono state introdotte anche per il personale flessibile, le esternalizzazioni e i servizi fruiti in convenzione con il terzo settore e le altre imprese; del resto, il Patto di stabilità sollecita le amministrazioni a snellire anche gli uffici.

A queste misure occorre aggiungere la sospensione della contrattazione collettiva per il periodo 2010 – 2012 e la riduzione delle risorse destinate al trattamento accessorio dei dipendenti per il triennio 2011 – 2013.

Obiettivo dichiarato della manovra per i prossimi anni non è solo la riduzione della spesa complessiva per il personale ma anche il progressivo ridimensionamento dei servizi pubblici locali.

Il decreto sul federalismo municipale non inverte questa politica ma la conferma, con la variante che d'ora in avanti le Amministrazioni comunali per autofinanziarsi potranno contare soprattutto su un margine di autonomia finanziaria più ampio (Addizionale Irpef), piuttosto invece che su uno spostamento di risorse dal Centro alla Periferia, il Federalismo appunto.

Tutto ciò porterà inevitabilmente a un ulteriore innalzamento della pressione fiscale per cittadini. Basti pensare, che dal 2011 in Italia 3.543 comuni (il 45% del totale) potranno aumentare l'addizionale IRPEF. Molti Sindaci sceglieranno questa leva di entrata, a fronte della riduzione dei trasferimenti statali.

A questo proposito, occorre sottolineare che il modello di Federalismo municipale introdotto recentemente non fornisce risposte adeguate ad alcune grandi necessità del sistema delle autonomie

locali:

- il finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni;
- l'accesso equo e uniforme dei cittadini alle prestazioni sociali;
- la copertura della domanda sociale, in forte aumento negli ultimi anni.

Il decreto sul Federalismo **municipale** prevede due fasi, di transizione (dal 2011 al 2013) e a regime (tra il 2014 e il 2017). Nella prima fase è previsto che lo Stato trasferisca (dal 2011) ai comuni una serie di tributi erariali sul trasferimento e il possesso degli immobili, tra cui la "cedolare secca", in sostituzione dell'Irpef sugli affitti. Questa devoluzione consentirà di spostare in periferia, secondo le stime del Copaff, circa 16 miliardi euro. Si tratta di risorse destinate a finanziare un nuovo "fondo di riequilibrio" in sostituzione degli attuali trasferimenti statali ai comuni, che ammontano a circa 13 miliardi di euro. Nell'ambito di tale operazione è previsto che lo Stato incameri la differenza (circa 2 miliardi, più l'accisa comunale sull'energia elettrica che ritorna adesso allo Stato). **Ciò significa che, nel 2011 i comuni riceveranno esattamente la stessa quantità di risorse che avrebbero ottenuto con il sistema vigente. La differenza è che in questa fase, le entrate comunali risulteranno fortemente decurtate rispetto alla situazione di partenza, in quanto la riduzione dei trasferimenti erariali disposta con il D.I. 78/2010 (1,5 miliardi nel 2011 e 2,5 miliardi dal 2012) contrariamente agli impegni non viene recuperata e l'introduzione della cedolare secca opzionale (per i proprietari di casa) produrrà per i comuni consistenti minori entrate rispetto all'attuale gettito Irpef sulle locazioni. In conseguenza, nel 2011 i comuni registrerebbero minori entrate per circa 2 miliardi di euro.**

I problemi aumentano se si prende in considerazione il periodo a regime del Federalismo fiscale. Nel 2014, infatti, i tributi erariali devoluti nel 2011 (eccetto la cedolare secca) dovrebbero in buona parte scomparire ed essere sostituiti dalla nuova **Imposta municipale unica**, l'Imu (che ha come presupposto il possesso di immobili diversi dall'abitazione principale). Il gettito stimato per questa nuova imposta appare troppo sperequato sul territorio e variabile nel tempo per rappresentare un'adeguata fonte di finanziamento dei comuni. Va considerato, inoltre, che la devoluzione dei tributi erariali sugli immobili (Imposta di registro, ecc.) è stata congegnata in modo da non consentire ai comuni di manovrare il gettito di queste entrate in base alle esigenze reali.

Il nuovo modello federalista manca, poi, di alcuni "blocchi" portanti, e in modo particolare della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Occorreva che il Federalismo fiscale intraprendesse il percorso della qualità dei servizi. Come ha sostenuto il Presidente della Corte dei Conti in una recente audizione, vi è "l'esigenza di individuare adeguati strumenti perequativi per salvaguardare un valore fondamentale che è alla base di un sistema democratico: quello di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni sia sul piano sanitario, dove operano i "LEA" (Livelli Essenziali di Assistenza), sia sul piano delle prestazioni sociali, laddove, non hanno ancora una definizione compiuta i cosiddetti "LEP" (Livelli Essenziali delle Prestazioni). Solo in

tal modo trova concretezza il principio costituzionale di eguaglianza tra cittadini. L'obiettivo è dunque attuare una "quantificazione del fabbisogno economico-finanziaria per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni, sia nella sanità, sia nel welfare, così come in altri settori, come, ad esempio, la scuola".

| | Federalismo fiscale | Riordino delle autonomie locali |
|--------------------|---|---|
| Punti di forza | Previsione di "costi standard", cui tutti gli enti locali dovranno uniformarsi durante un periodo transitorio di 5 anni., ai fini della determinazione dei costi unitari dei servizi. | Semplificazioni dei livelli istituzionali e nella gestione dei servizi pubblici. |
| Punti di criticità | Innalzamento della pressione fiscale locale e mancata individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) | Scarsa promozione della partecipazione del Terzo settore e dei cittadini all'esercizio delle funzioni amministrative. Mancata valorizzazione delle forme di sussidiarietà orizzontale |

Inoltre, anche il decreto sul Federalismo regionale è destinato a non incidere in modo significativo su funzionamento degli enti territoriali.

Si è scelto, infatti, di mantenere l'addizionale all'Irpef così come è accaduto per il federalismo dei Comuni, invece di sostituirla ad esempio con un'imposta comunale sui servizi o cosiddetta *service tax*. L'Irap (cioè l'Imposta regionale sulle attività produttive), che più volte la maggioranza ha detto di voler abolire, è stata mantenuta.

Più in generale, la nuova finanza regionale non si inquadra in una riforma fiscale complessiva, basata sui principi di autonomia e responsabilità delle Regioni.

Si tratta di un impianto provvisorio, nato grazie ai compromessi dell'ultimo minuto, che hanno consentito alle opposizioni di ottenere il finanziamento per il trasporto pubblico locale, la revisione dei tagli previsti dalla manovra (dal 2012) per le Regioni che rispettino il Patto di stabilità, lo spostamento in avanti delle fasi più critiche (per i cittadini) del nuovo Federalismo, come l'applicazione dell'Addizionale Irpef prevista per il 2013.

Un nodo importante del decreto è quello sulla sanità: relativamente a questa materia viene definito meglio il fabbisogno sanitario nazionale standard e i fabbisogni standard regionali, mantenendo la struttura dell'intesa con le Regioni, in coerenza con l'attuale patto per la salute.

In definitiva, però, il Federalismo regionale non attribuisce alle Regioni maggiori autonomia e responsabilità.

Per il 2011 la vera novità, annunciata dalla manovra estiva del 2010 e dalla Legge di Stabilità, rimane il taglio del 63% dei fondi sociali.

La decurtazione più significativa riguarda il Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS), istituito dalla legge 449/1997 e ridefinito con la legge 328/2000. Le risorse in capo a questo Fondo, che costituisce la principale fonte di finanziamento statale degli interventi di assistenza alle persone e alle famiglie, negli ultimi anni hanno contribuito in misura decisiva al finanziamento della rete integrata dei servizi sociali territoriali attraverso la quota del fondo ripartita tra le regioni (che a loro volta attribuiscono le risorse ai Comuni e ai Piani sociali di zona).

Dal 2008 al 2011 la dotazione del Fondo è scesa (al netto delle spese obbligatorie dedicate ai diritti soggettivi) da 929,3 milioni a 273,9 milioni.

La manovra di bilancio per il 2011 ha poi cancellato ogni stanziamento per il Fondo per la non autosufficienza, dotato di 400 milioni nel 2010.

Il Fondo per le politiche della famiglia, destinato a finanziare il Piano nazionale per la famiglia, il sostegno delle adozioni internazionali, le iniziative di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, il fondo di credito per i nuovi nati e alcuni interventi relativi ad attività di competenza regionale, ha oggi una dotazione finanziaria di 51,5 milioni, inferiore del 72,2% rispetto al 2010 (185,3 milioni). Il Fondo per le politiche giovanili ha visto diminuire gli stanziamenti da 94,1 a 12,8 milioni.

Particolare importanza ha inoltre il pesante ridimensionamento subito dal Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (da 143,8 a 32,9 milioni), del quale hanno beneficiato in passato numerose famiglie anziane, alle prese con il caro affitti e con la scarsa disponibilità di alloggi ad affitto concordato.

Sono stati praticamente azzerati il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (da 30 a 3 milioni) e - negli anni scorsi - il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, e i fondi destinati al Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi per la prima infanzia.

Infine, la scure del Governo si è abbattuta sul Fondo nazionale per il servizio civile degli obiettori di coscienza, la cui dotazione è passata dai 299,6 milioni del 2008 ai 110,9 milioni del 2011. Si tratta di un duro colpo inferto alle politiche sociali. Basti pensare che nel 2009, dei 29.878 volontari avviati in Italia 18.238 (il 61% del totale) sono stati impiegati nel settore dell'assistenza.

In questo contesto, il welfare vive una stagione particolarmente delicata. Come è noto il d.l. 78/2010 ha introdotto la gestione obbligatoria delle funzioni fondamentali dei Comuni (l. 42/2009) per tutti i

municipi con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (se montani la soglia scende a 3.000 abitanti), attraverso le forme dell'Unione dei comuni e delle convenzioni.

Le Regioni, sollecitate dalla stessa manovra, sono impegnate a regolamentare la materia, per individuare ambiti ottimali per la gestione delle funzioni fondamentali. I Piani sociali di zona, dunque, in tutte le Regioni sono oggetto di analisi e valutazioni, ai fini della riorganizzazione dei servizi sociali. Una riorganizzazione che, fino ad oggi, solo in pochi regioni ha coinvolto in modo attivo gli organismi del Terzo settore.

La ricerca

La metodologia dell'indagine

L'indagine è stata realizzata nel seguente modo:

1) sono stati esaminati i certificati consuntivi dei Comuni capoluogo di provincia e con popolazione superiore ai 50mila abitanti, per gli anni 2004/2009, nella parte relativa alla distribuzione degli impegni di spesa corrente secondo la classificazione funzionale ed economica. In particolare, l'analisi si è concentrata sulla funzione n. 10 – "Servizi sociali"¹, relativamente alle voci di spesa che riguardando il "Totale" della spesa corrente destinata ai Servizi sociali, l'"Acquisto di prestazioni di servizi", il "Personale" e i "Trasferimenti" monetari alle famiglie e alle associazioni.

Come è noto, la voce di spesa relativa all'Acquisto di prestazioni di servizi rileva in definitiva le risorse finanziarie impiegate dal Comune per affidare all'esterno – in particolare presso le cosiddette imprese sociali (leggi cooperative sociali) e le associazioni del territorio - la gestione di interventi e servizi sociali. Tuttavia, va sottolineato come, in alcuni Comuni, nelle spese per l'acquisto di servizi venga ricompresa anche la spesa per incarichi professionali, collaborazioni coordinate e continuative e collaborazioni occasionali. In questi casi, le collaborazioni non sono contabilizzate fra le spese per il personale.

Nonostante tale problema di contabilizzazione, l'indagine ha comunque consentito di valutare in termini generali, attraverso il calcolo della incidenza della spesa per l'acquisto di prestazioni sul totale della spesa corrente per i servizi sociali, l'apporto fornito dalle imprese sociali e dalle associazioni del Terzo settore alla gestione degli interventi e servizi erogati dai comuni e ricompresi nella funzione "Servizi sociali".

2) Relativamente al 2010-2011 sono state esaminate le caratteristiche principali di un campione significativo di bandi di gara per l'affidamento e per l'affidamento e l'aggiudicazione dei servizi sociali, approvati e pubblicati sui siti web, dai Comuni interessati all'indagine.

Le caratteristiche esaminate riguardano: la durata dell'appalto; l'importo a base d'asta, il criterio di aggiudicazione, i criteri di selezione dei partecipanti alla gara, i criteri di valutazione dell'offerta; le caratteristiche del rapporto fra ente committente e soggetto aggiudicatario per quanto riguarda la

¹ La funzione "Servizi sociali" si compone di sotto-funzioni quali: Strutture residenziali e ricoveri per anziani; Asilo nido, servizi per l'infanzia e per i minori; Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona.

programmazione dei servizi, le attività di controllo dell'ente locale sulle attività svolte e la materia della tutela e della sicurezza del lavoro.

3) Sono state esaminate le procedure di assunzioni attivate dai Comuni nel periodo 31 dicembre 2010 – 31 marzo 2011.

Si riportano le risultanze principali dell'indagine.

Risultati principali

Per il 2011 le strategie comunali per la programmazione di bilancio si sono indirizzate non solo verso la riqualificazione della spesa (obiettivo condivisibile e auspicabile), quanto piuttosto verso il progressivo impoverimento dei servizi pubblici oppure in direzione dell'innalzamento delle tariffe dei servizi e del ricorso alla leva tributaria (Tarsu, Addizionale Irpef e tributi minori).

Le assunzioni

Nel periodo 1 gennaio 2010/31 marzo 2011, abbiamo potuto osservare come le procedure di assunzione attivate dai Comuni più grandi (con popolazione superiore ai 5mila abitanti, dunque tenuti all'applicazione del Patto di Stabilità) per l'erogazione di servizi socio-assistenziali, siano state indirizzate soprattutto al reclutamento di dipendenti con contratti a termine o "flessibili": tempo determinato, collaborazioni coordinate e continuative, contratti di somministrazione di manodopera e altre forme "anomale".

A fronte di 186 procedure di assunzione esaminate (riguardanti il settore dei Servizi sociali), si è visto come solo in 24 casi siano state previste assunzioni a tempo indeterminato; 53 sono stati i contratti a tempo determinato, ben 112, invece, le procedure avviate per l'assunzione di co.co.co.

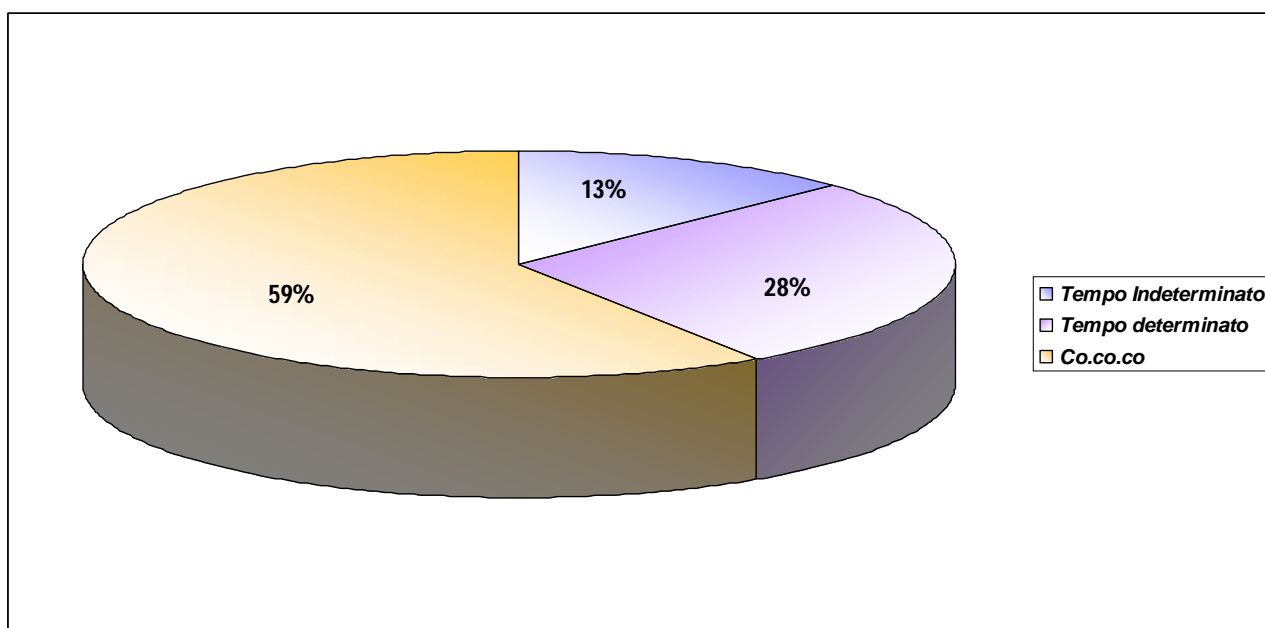
Va sottolineato come in 37 casi, i contratti co.co.co posti in essere dalle Amministrazioni comunali abbiano riguardato figure professionali basilari o "indispensabili" ai fini dell'erogazione delle prestazioni sociali, quali: assistente sociale (24), psicologo (8), educatore (5).

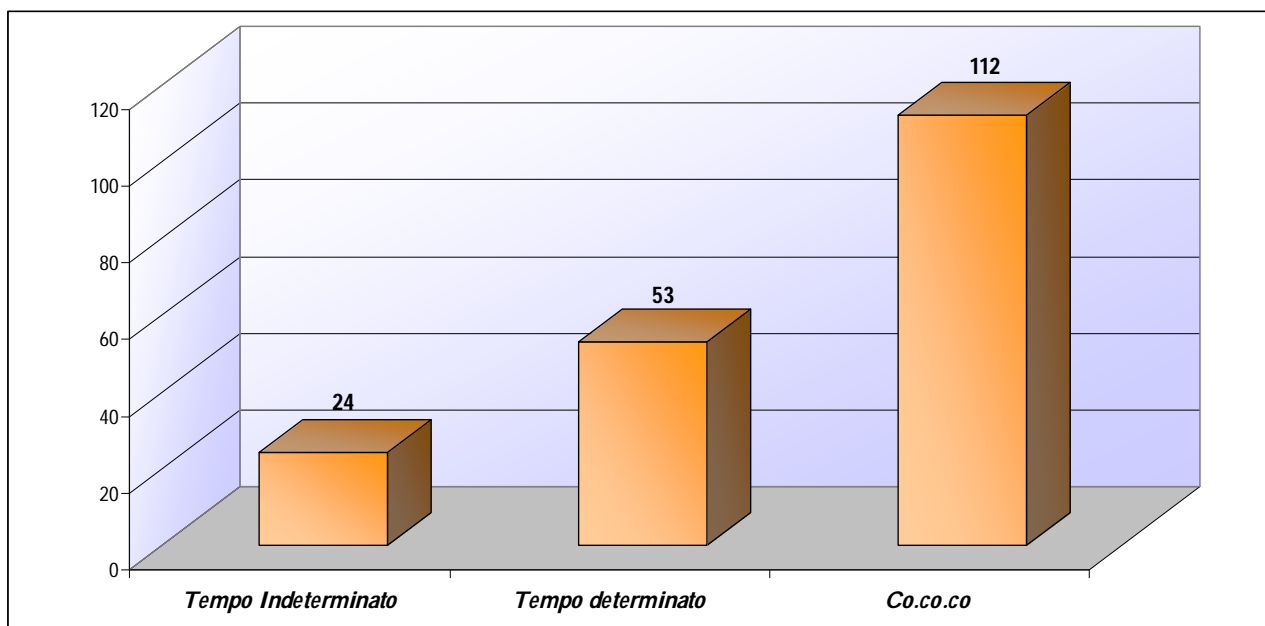
A quest'ultima tipologia contrattuale hanno fatto ricorso sia i piccoli comuni sia le Amministrazioni comunali più grandi, come Cagliari (dove negli ultimi giorni sono state attivate le procedure concorsuali per il reclutamento di decine di co.co.co nei ruoli di assistente sociali e di altre figure professionali importanti) e Venezia. Inoltre, l'amministrazione del capoluogo veneto, in esecuzione di una disposizione dirigenziale del 30 marzo, ha pubblicato avvisi pubblici per il conferimento di diversi incarichi con prestazione occasionale presso i "Centri di soggiorno" di minori e anziani durante l'estate 2011.

La "flessibilizzazione" del lavoro pubblico negli enti locali è una realtà ormai consolidata, tuttavia oggi le norme sollecitano le amministrazioni comunali ad abbandonare la strada del progressivo inquadramento negli organici delle diverse figure professionali reclutate negli ultimi anni con forme contrattuali a termine.

Esemplificativo, sotto questo profilo, è il percorso normativo intrapreso dalla Provincia autonoma di Trento. Con una delibera del febbraio scorso, che ha emanato indirizzi ai comuni per le politiche del personale, sono state congelate per due anni le graduatorie scadute per l'assunzione di personale a tempo indeterminato, precludendo in questo modo la possibilità di accesso al posto pubblico a molti giovani aspiranti. Si è limitata fortemente, inoltre, la possibilità per i comuni di assumere personale di ruolo (le assunzioni a tempo indeterminato potranno avvenire solo per sostituire dipendenti che hanno dato le dimissioni per motivi diversi dalla pensionamento) e a tempo determinato (per quest'ultima forma contrattuale complessivamente i comuni possono assumere fino a 65 unità nel 2011). Dalla lettura della delibera si ha infine l'impressione che le amministrazioni comunali del trentino potranno assumere con relativa facilità solo a condizione che applichino le forme contrattuali più flessibili, come ad esempio i contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Le assunzioni nel settore dei servizi sociali





Il rapporto tra Enti locali e Terzo settore: le procedure di gara per l'affidamento dei servizi sociali

Relativamente a un periodo più ampio (settembre 2010 – marzo 2011), sono state esaminate le procedure di gara (112) e le determinazioni dirigenziali (96) pubblicate dai Comuni appartenenti al medesimo campione di riferimento, per l'affidamento all'esterno di servizi sociali.

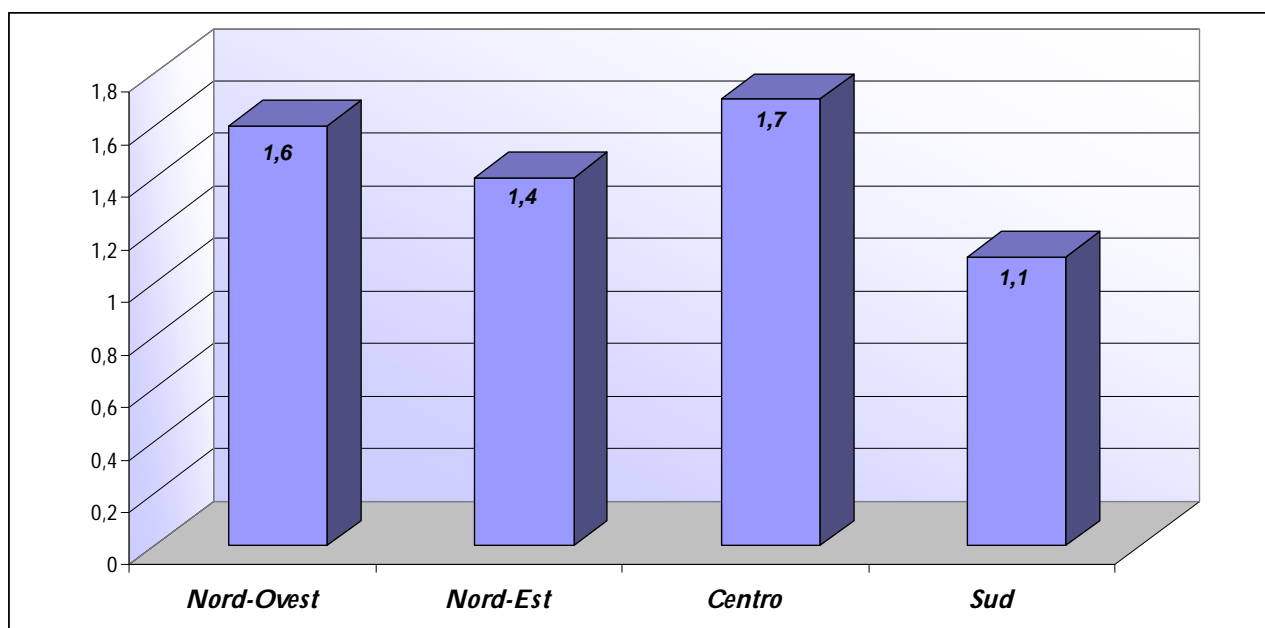
Si tratta di selezioni pubbliche e "ristrette" (cioè con procedure negoziate e a licitazione privata) e di "affidamenti diretti", in base alle quali i Comuni hanno poi trasferito alle imprese sociali e alle associazioni di volontariato la gestione dei servizi alla persona (quali, ad esempio, l'assistenza domiciliare e l'educativa territoriale, l'asilo nido e la mensa, ecc.) e di altri servizi sociali, per una spesa totale prevista di 6,5 milioni di euro.

Gli stanziamenti di spesa risultano assai frammentati: la spesa media per bando (per un totale di 5,8 milioni relativamente alle 112 procedure di gara attivate) è pari a 51.800 euro circa, al netto dei ribassi ottenuti dai Comuni nella fase di aggiudicazione), con una forte variabilità territoriale.

Particolarmente significativo è il numero degli affidamenti diretti, pari a 88 (per un importo medio di circa 8.100 euro ciascuno), di cui ben 64 sono rivolti alle Associazioni di volontariato per la gestione di servizi sociali cosiddetti integrativi. Pur non potendo operare un confronto diretto e omogeneo tra le rilevazioni effettuate negli ultimi tre anni, si ha l'impressione come negli ultimi mesi sia cresciuto in modo considerevole il ricorso alle organizzazioni di volontariato da parte delle amministrazioni pubbliche locali. Ciò probabilmente allo scopo di contenere la spesa sociale a fronte della progressiva riduzione delle risorse pubbliche, tenuto conto che le associazioni si avvalgono di norma di prestazioni volontarie e gratuite dei propri soci; mentre, come è noto, le cooperative sociali e le imprese profit utilizzano manodopera retribuita.

Spesa sociale affidata. Totale importo a base d'asta - 112 procedure - totale 5,8 milioni di euro

(valori in milioni di euro)



Osservando la composizione percentuale delle procedure di affidamento dei servizi sociali, si ha che l'affidamento diretto viene scelto soprattutto al Sud e nelle Isole (con percentuali che superano il 30%), meno nelle aree del Nord – Ovest (18%).

Si stima che, su un totale di 93 euro pro capite impegnati nel 2009 dai Comuni capoluogo di provincia e con più di 50mila abitanti per l'acquisto di prestazioni sociali, circa il 25% delle risorse vengano impiegate attraverso affidamenti diretti a cooperative sociali e ad associazioni, in assenza di gare ad evidenza pubblica e di selezioni o procedure negoziate (con la conseguente mancata applicazione dei principi di concorrenza ed equità introdotti dalla riforma dell'assistenza - legge 328/2000).

Procedure di affidamento, per tipologia e ripartizione geografica.

| | Affidamento diretto | Procedure ristrette e negoziate | Procedura diretta (asta pubblica, ecc.) | Altro |
|-------------------|----------------------------|--|--|--------------|
| Nord-Ovest | 18% | 45% | 27% | 6% |
| Nord-Est | 27% | 36% | 32% | 5% |
| Centro | 28% | 44% | 22% | 6% |
| Sud | 31% | 36% | 23% | 10% |
| Isole | 33% | 40% | 23% | 4% |

Sulla base dell'analisi dei bandi, dei capitolati di appalto e di ulteriori dati rilevati presso i Comuni, la gestione della spesa sociale comunale affidata all'esterno risulta principalmente a favore delle cooperative sociali, soprattutto nel Nord-Ovest Italiano (79%). Le Associazioni di Volontariato risultano affidatarie dei servizi sociali principalmente al Sud (28%) e nelle Isole (26%).

Tipologia di affidatario dei servizi sociali, per ripartizione geografica.

| | Cooperative Sociali | Associazioni e volontariato | Altre imprese |
|-------------------|----------------------------|------------------------------------|----------------------|
| Nord-Ovest | 79% | 19% | 2% |
| Nord-Est | 77% | 21% | 2% |
| Centro | 76% | 21% | 3% |
| Sud | 71% | 28% | 1% |
| Isole | 72% | 26% | 2% |

Le cooperative sociali gestiscono in particolare servizi di assistenza domiciliare agli anziani, interventi assistenziali di base (gestione di centri con ospiti residenziali), e servizi all'infanzia, specie quelli a carattere educativo e ricreativo. Alle Associazioni di volontariato i Comuni affidano in particolare la gestione di servizi cosiddetti innovativi e integrativi, di supporto agli interventi "complessi":

- Laboratori di animazione sociale
- Interventi di sollievo e supporto psicologico
- Trasporti sociali
- Accompagnamento
- Servizi agli immigrati

Durata media del contratto:

- Fino ad un anno - 34%
- da 2 a 3 anni - 48%
- oltre i 3 anni - 18%

Occorre poi osservare che la breve durata degli incarichi (le convenzioni con durata non superiore a un anno sono pari al 34% delle 112 procedure di gara rilevate, una quota che supera il 40% nel Sud) costituisce elemento di forte incertezza nelle prestazioni di efficienza e di efficacia della spesa sociale. Inoltre, circa il 15% delle gare sono state indette sulla base del criterio di aggiudicazione al prezzo più basso determinato mediante massimo ribasso sull'elenco delle offerte. Questa formula è volta a premiare esclusivamente i ribassi proposti dalle imprese sociali rispetto alla base d'asta o prezzo base progettato dal Comune, ignorando, in definitiva, le componenti tecniche e qualitative delle offerte.

Tale prassi è adottata ancora dai Comuni nonostante che la legge 328/2000 e le norme regionali di settore sollecitino, ormai da anni, le amministrazioni pubbliche ad abbandonarla. Va sottolineato che il fenomeno risulta molto più consistente al Sud, con una percentuale di bandi interessati al criterio di aggiudicazione del massimo ribasso, pari al 36% e nelle Isole (25%).

Requisiti richiesti alle imprese sociali per la partecipazione alle gare

| Requisito | Percentuale |
|---|-------------|
| "Condizioni minime di carattere economico" necessarie per la partecipazione alla gara | 25% |
| "Condizioni minime di carattere economico e tecnico" | 15% |
| Di ordine generale, secondo quanto previsto dalla normativa vigente | 75% |
| Criteri dettagliati, individuati sulla base delle caratteristiche dei Servizi/Interventi da appaltare | 11% |

Dall'esame dei documenti collegati ai bandi (capitolato di appalto, disciplinare d'incarico), emergono alcune criticità.

Gli enti locali non hanno applicato gli indirizzi della riforma dell'assistenza (legge 328/2000 e Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 marzo 2001, "Ruolo dei soggetti del Terzo Settore nella programmazione progettazione e gestione dei servizi alla persona") per la diffusione delle forme di aggiudicazione cosiddette negoziate, volte cioè a sviluppare – attraverso le formule dell' "appalto concorso" e della "co-progettazione" - le capacità progettuali dei concorrenti del Terzo Settore.

In sostanza, i rapporti tra enti territoriali e imprese sociali, disciplinati dai bandi e dai capitolati di appalto, spesso si limitano all'affidamento della gestione di servizi sociali (anche nell'ambito della programmazione sociale realizzato a livello di Piano di zona), in assenza di procedure codificate che promuovano la partecipazione di tali strutture private alla fase di programmazione territoriale;

Solo 7 gare pubbliche (si segnalano in particolare le esperienze realizzate dai Comuni di Bari e Pomarolo in provincia di Trento) prevedono, infatti, l'aggiudicazione di servizi sociali sulla base dell'"appalto concorso" (che lascia libertà alle imprese sociali di proporre progetti di ampio respiro per la gestione di una determinata prestazione sociale); inoltre, solo 8 Comuni/enti gestori (interessanti sono i casi di Oggiono in provincia di Lecco, Rovigo, Torino e Vicenza) hanno promosso selezioni pubbliche finalizzata all'individuazione di soggetti del terzo settore disponibili alla co-progettazione per interventi innovativi e sperimentali nel settore dei servizi sociali (art. 5 della Legge 328/2000).

L'indagine ha poi preso in esame le *relazioni* tra i Comuni e la componente del Terzo Settore costituita dalle Associazioni di volontariato.

Tra i Comuni i capoluogo di provincia 8 amministrazioni su 10 riconoscono in modo esplicito o argomentato nel loro Statuto la funzione e il valore del volontariato; tuttavia, solo il 55% dei Comuni ha confermato con specifiche linee guida per gli operatori comunali il ruolo e la funzione del volontariato.

Per quanto riguarda le regole per la certificazione degli organismi, quasi la metà dei Comuni dispongono di un albo delle sole organizzazioni di volontariato (lista dei fornitori e dei soggetti con cui essi hanno un rapporto fiduciario e su cui le Amministrazioni possono contare per specifici interventi).

A tali albi specializzati occorre aggiungere quelli "generalisti", cioè comprensivi di tutte le organizzazioni non profit che realizzano interventi o gestiscono servizi sociali.

Tuttavia, solo una minoranza tra i Comuni capoluogo ha istituito una Consulta del volontariato (1 Comune esaminato su 4). Si tratta di una prassi che riguarda in modo particolare le regioni del Centro, alcune province del Nord (Cuneo, Treviso, Varese, Como) e del Sud (Bari, Taranto, Cosenza, Palermo).

Questi dati confermano che al centro delle relazioni tra enti locali e Terzo settore c'è un enorme paradosso.

A fronte del rilevante apporto che Associazioni e Imprese sociali forniscono alla gestione dei servizi sociali, le amministrazioni pubbliche locali sono ancora inadempienti nella creazione di regole davvero efficienti e trasparenti, per consentire al Terzo settore di erogare servizi di qualità alla cittadinanza, e di giocare un ruolo importanti nella programmazione sociale e in termini di sussidiarietà orizzontale.

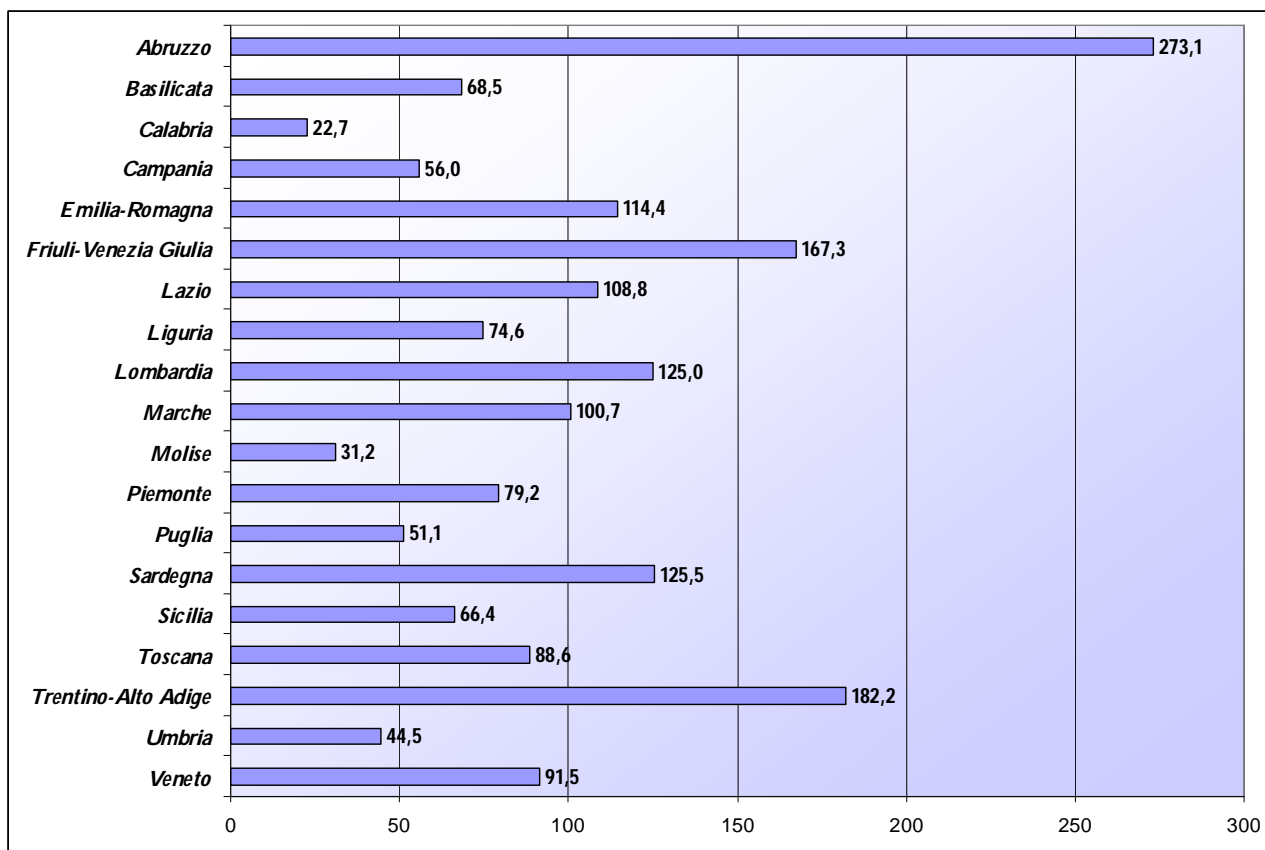
La spesa comunale gestita dalle Imprese sociali

Infatti, in base ai dati rilevati presso i consuntivi 2009 dei comuni oggetto di indagine, attraverso il ricorso ad un indicatore grezzo (l'incidenza della spesa sociale destinata all'acquisto di prestazioni di servizi sul totale della spesa sociale corrente, rilevata attraverso i certificati di conto consuntivo) si evince come mediamente il 48,5% della spesa comunale per i servizi sociali (funzione 10 del bilancio) sia impiegata dai Comuni per affidare all'esterno, in particolare a favore delle imprese sociali e delle associazioni del territorio, la gestione di interventi e servizi sociali.

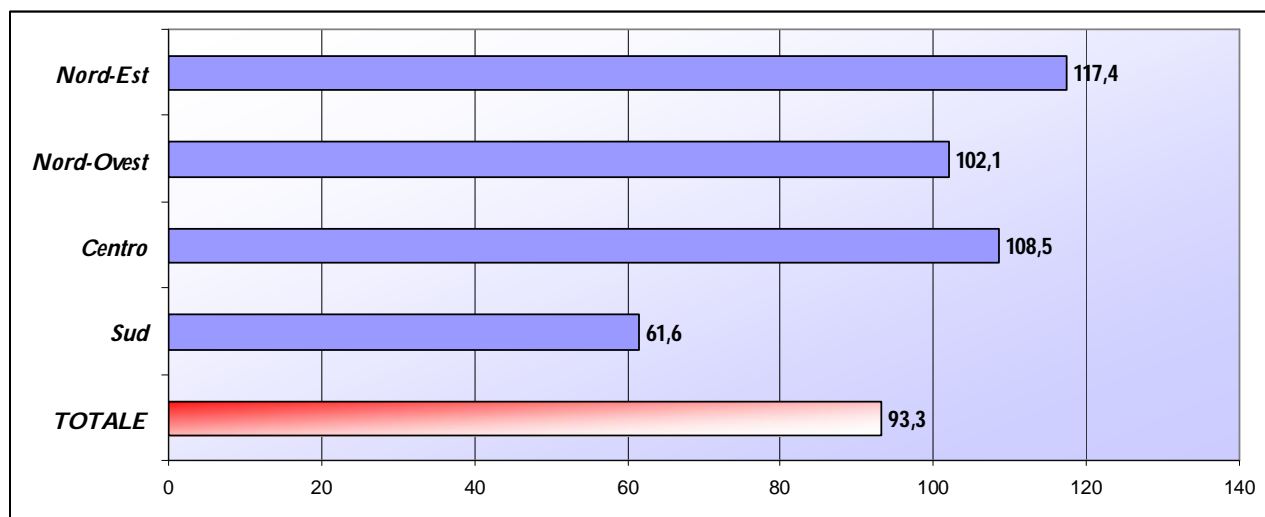
Questo fenomeno, cresciuto in modo considerevole negli ultimi due anni (dal 44,5% al 48,5% nel 2007/2009), a seguito dell'inasprimento dei vincoli del Patto di stabilità nazionale, nonché in conseguenza dell'innalzamento dei livelli della domanda sociale, presenta caratteristiche più marcate nei Comuni del Centro e del Sud (con punte del 75,5% in Basilicata).

Considerando la classificazione funzionale della spesa sociale, si nota come i settori d'intervento che assorbono le quote maggiori di risorse destinate all'acquisto di prestazioni sociali, riguardino gli interventi per l'"assistenza e beneficenza", le strutture residenziali e dei ricoveri per anziani e i servizi per l'infanzia e gli asili nido.

**Funzioni nel settore sociale - Interventi relativi alle Prestazioni di Servizi
Regioni - valori pro-capite - Rendiconti 2009**



**Funzioni nel settore sociale - Interventi relativi alle Prestazioni di Servizi
Ripartizioni Geografiche - valori pro-capite - Rendiconti 2009**



Il rapporto tra Enti locali e Terzo settore è però ancora incerto, carente di regole e di programmazione. Numerosi sono i casi di inadempienza contrattuale delle Amministrazioni comunali nei confronti delle cooperative sociali. Ritardi nei pagamenti degli stipendi, difficoltà nel garantire ai cittadini l'erogazione dei servizi.

In questo contesto, secondo Auser il dibattito politico-istituzionale deve svolgersi attorno ad alcune importanti tematiche:

1. la "difesa" e del miglioramento dei servizi pubblici locali. Solo a partire dalla qualificazione degli interventi pubblici, gli organismi di volontariato potranno svolgere a pieno le funzioni integrative, ad essi attribuite dalla legge;
2. il riconoscimento e la promozione delle forme di sussidiarietà orizzontale come modalità prioritaria di espressione dei soggetti del volontariato e dei cittadini, finalizzata a garantire il protagonismo della società civile nella programmazione e gestione delle azioni pubbliche;
3. la definizione di regole certe, chiare e coordinate tra loro, in materia di affidamento dei servizi alla persona e per la disciplina dei rapporti di lavoro che riguardano gli operatori delle politiche sociali. Obiettivo prioritario è il contrasto al fenomeno delle gestioni di "serie B", che riguardano in particolare la realtà delle cooperative sociali.
4. il tema della partecipazione delle associazioni di volontariato all'esercizio delle funzioni amministrative, specie per quanto riguarda le attività di programmazione dei servizi sociali e la "lettura dei bisogni" delle popolazioni (nell'ambito dei Piani di zona). Sotto questo profilo, va sottolineato che le Amministrazioni regionali sono sollecitate dalla normativa vigente (Legge 122/2010) a individuare ambiti ottimali per la gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni. E' necessario che tali decisioni, almeno per quanto riguarda le funzioni collegate ai Servizi sociali, tengano conto dell' incisivo ruolo svolto dagli organismi del Terzo settore nei Piani di zona e, più in generale, nella gestione dei servizi alla persona.
5. La ri-programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013. E' necessario come, nel nuovo contesto federalista della programmazione regionale, le Autorità di gestione dei Programmi operativi regionali (Por) provvedano alla ri-programmazione delle risorse comunitarie, predisponendo nuovi filoni di intervento destinati ai servizi sociali, con il coinvolgimento attivo del Terzo settore.

Consuntivi dei Comuni: Funzioni nel settore sociale – Incidenza interventi relativi all’Acquisto di prestazioni di Servizi sul totale della spesa corrente per il sociale

| | Incidenza Percentuale | | | | | Impegno di Spesa Pro-Capite | | | | |
|----------------------------|-----------------------|-------|-------|------------|------------|-----------------------------|-------|-------|------------|------------|
| | 2004 | 2007 | 2009 | Var. 04/09 | Var. 07/09 | 2004 | 2007 | 2009 | Var. 04/09 | Var. 07/09 |
| Capoluoghi <50.000 Ab. | 43,7% | 46,0% | 43,2% | -0,5% | -2,8% | 61,9 | 83,2 | 90,2 | 45,6% | 8,4% |
| 50.001 – 100.000 Abitanti | 45,1% | 46,3% | 49,9% | 4,8% | 3,6% | 45,8 | 56,9 | 73,1 | 59,6% | 28,5% |
| 100.001 – 200.000 Abitanti | 42,7% | 44,4% | 42,9% | 0,2% | -1,5% | 66,3 | 80,7 | 87,2 | 31,5% | 8,1% |
| 201.001 – 500.000 Abitanti | 49,4% | 49,1% | 53,2% | 3,9% | 4,1% | 96,9 | 107,6 | 125,3 | 29,3% | 16,4% |
| Oltre 500.000 Abitanti | 42,0% | 41,6% | 49,6% | 7,6% | 8,1% | 70,5 | 83,8 | 105,2 | 49,2% | 25,5% |
| Abruzzo | 40,4% | 46,5% | 82,6% | 42,2% | 36,0% | 30,9 | 45,9 | 273,1 | 783,0% | 495,0% |
| Basilicata | 76,7% | 74,8% | 75,5% | -1,2% | 0,7% | 54,2 | 63,9 | 68,5 | 26,3% | 7,2% |
| Calabria | 34,0% | 38,4% | 32,6% | -1,4% | -5,8% | 18,4 | 18,4 | 22,7 | 23,4% | 23,5% |
| Campania | 45,9% | 44,1% | 48,0% | 2,1% | 3,9% | 34,7 | 46,4 | 56,0 | 61,1% | 20,7% |
| Emilia-Romagna | 48,0% | 46,9% | 47,1% | -0,9% | 0,1% | 96,6 | 103,0 | 114,4 | 18,4% | 11,1% |
| Friuli-Venezia Giulia | 45,3% | 42,1% | 41,7% | -3,7% | -0,4% | 138,9 | 150,4 | 167,3 | 20,4% | 11,3% |
| Lazio | 47,9% | 52,3% | 53,1% | 5,2% | 0,8% | 71,2 | 93,0 | 108,8 | 52,8% | 17,0% |
| Liguria | 48,8% | 49,3% | 49,9% | 1,2% | 0,7% | 65,4 | 73,1 | 74,6 | 14,2% | 2,0% |
| Lombardia | 36,0% | 35,6% | 50,2% | 14,2% | 14,5% | 70,5 | 88,6 | 125,0 | 77,4% | 41,1% |
| Marche | 43,3% | 52,2% | 50,9% | 7,5% | -1,3% | 56,5 | 80,8 | 100,7 | 78,2% | 24,7% |
| Molise | 29,6% | 46,0% | 39,1% | 9,5% | -7,0% | 21,6 | 38,7 | 31,2 | 44,7% | -19,3% |
| Piemonte | 38,9% | 35,4% | 33,5% | -5,3% | -1,9% | 76,8 | 82,5 | 79,2 | 3,1% | -4,0% |
| Puglia | 45,8% | 44,0% | 52,0% | 6,1% | 8,0% | 26,8 | 41,8 | 51,1 | 90,5% | 22,3% |
| Sardegna | 52,6% | 49,7% | 46,2% | -6,4% | -3,5% | 77,7 | 100,3 | 125,5 | 61,5% | 25,0% |
| Sicilia | 50,3% | 52,4% | 56,2% | 5,9% | 3,8% | 57,3 | 61,5 | 66,4 | 15,9% | 7,9% |
| Toscana | 44,2% | 47,9% | 48,2% | 4,0% | 0,3% | 73,0 | 83,3 | 88,6 | 21,5% | 6,4% |

| | | | | | | | | | | |
|---------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|
| Trentino-Alto Adige | 40,5% | 36,7% | 36,6% | -3,9% | -0,1% | 189,9 | 169,0 | 182,2 | -4,1% | 7,8% |
| Umbria | 38,0% | 34,2% | 34,9% | -3,0% | 0,7% | 44,2 | 41,4 | 44,5 | 0,8% | 7,5% |
| Valle d'Aosta | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Veneto | 43,0% | 45,3% | 42,9% | -0,1% | -2,4% | 71,4 | 90,2 | 91,5 | 28,3% | 1,5% |
| NE | 45,4% | 44,5% | 43,9% | -1,5% | -0,6% | 99,1 | 108,3 | 117,4 | 18,4% | 8,4% |
| NO | 38,5% | 37,1% | 45,1% | 6,6% | 8,0% | 70,9 | 83,5 | 102,1 | 43,9% | 22,2% |
| CE | 45,8% | 50,2% | 54,0% | 8,2% | 3,8% | 66,1 | 83,7 | 108,5 | 64,0% | 29,6% |
| SUD | 48,4% | 47,8% | 50,4% | 2,0% | 2,6% | 42,3 | 52,6 | 61,6 | 45,5% | 17,1% |
| ITALIA | 44,1% | 44,5% | 48,5% | 4,5% | 4,0% | 64,7 | 77,5 | 93,3 | 44,2% | 20,4% |