



QUADERNO
Auser

Secondo Rapporto
tra Enti locali e Terzo settore
a cura di Francesco Montemurro

FEBBRAIO **2**
2010

QUADERNO Auser

Secondo Rapporto
tra Enti locali e Terzo settore
a cura di Francesco Montemurro

INTRODUZIONE

Cresce la domanda di assistenza nei Comuni che in misura sempre più crescente affidano all'esterno (cooperative sociali e associazioni del terzo settore), la gestione dei servizi sociali e alla persona. Nel 2007 il 47,4% della spesa comunale finalizzata all'assistenza - era il 46% nel 2006 - è stata impiegata dai Comuni per affidare all'esterno la gestione di interventi e servizi sociali.

Nel periodo ottobre 2008 – aprile 2009 i Comuni hanno indetto 232 selezioni pubbliche per appaltare a imprese sociali e associazioni la gestione di servizi sociali per una spesa prevista di 52,9 milioni di euro. Sono alcuni dei dati emersi dal Secondo Rapporto Nazionale dell'Auser su Enti Locali e Terzo Settore. Il Rapporto ha preso in esame le caratteristiche dei bandi per l'affidamento dei servizi alla persona di un campione di Comuni con più di 30mila abitanti.

Fra le novità di questa seconda edizione del Rapporto l'analisi di come sono cambiate le politiche sociali nel nostro paese. Social Card, bonus famiglie, misure di contrasto all'emergenza abitativa, ecc. Le politiche sociali sono andate nella direzione di erogazione di trasferimenti monetari temporanei alle famiglie piuttosto che migliorare le dotazioni finanziarie per il sistema dei servizi sociali reali (mense scolastiche, pasti per gli anziani, servizi domiciliari, inserimenti socio-lavorativi e occupazionali, ecc) attivati nelle regioni attraverso i piani di zona gestiti dagli enti locali con la partecipazione del terzo settore.

*Michele Mangano
presidente nazionale Auser*

SECONDO RAPPORTO TRA ENTI LOCALI E TERZO SETTORE

1. Federalismo fiscale e riforma delle Autonomie locali: le prospettive per il Terzo settore

Razionalizzazione e riqualificazione della spesa pubblica, semplificazioni nei livelli istituzionali del governo locale e nella gestione dei servizi, ma anche scarsa valorizzazione dell'esercizio della sussidiarietà orizzontale e delle forme di partecipazione di associazioni e cittadini alle funzioni amministrative degli enti locali. Questi gli scenari che derivano dalla lettura combinata del testo della riforma del federalismo fiscale (legge n.42 del 5 maggio 2009) e dal provvedimento di riordino dell'ordinamento delle autonomie locali, approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri il 19 novembre 2009.

Il filo conduttore che lega i due provvedimenti è costituito dalla necessità istituzionale di contenere la spesa pubblica, sia sotto il profilo dell'erogazione dei servizi (attraverso l'introduzione del meccanismo dei "costi standard"), sia per quanto riguarda i "costi della politica". Tale necessità è in gran parte condivisibile, tuttavia appare l'unica, tra le tante emergenti, che risulta soddisfatta dal nuovo impianto del sistema delle autonomie locali.

A tale proposito, occorre sottolineare come il disegno di legge sul riordino delle autonomie locali abbandoni, rispetto alla prima versione (approvata dal precedente esecutivo con il titolo di Codice delle autonomie), la ricerca di soluzioni istituzionali idonee a implementare forme di sussidiarietà orizzontale nelle attività amministrative locali. In coerenza con questa scelta, viene meno l'interesse per la realizzazione di un sistema di governance "allargato" (al Terzo settore) del sistema delle autonomie.

Il primo cardine del Federalismo è quello della riforma fiscale varata con la legge 42. Tale norma, pur limitandosi ad approvare ipotesi generali in attesa dell'approvazione della legge delega, tuttavia, ha gettato le basi per la realizzazione di un sistema di finanza locale incompleto e poco "solidale".

Infatti, il provvedimento approvato il 29 aprile 2009 definitivamente dal Senato, a seguito di una modifica precedentemente inserita dalla Camera dei Deputati ha di fatto svincolato l'avvio del federalismo fiscale dalla definizione dei Livelli essenziali di assistenza (Lea) e dei Livelli essenziali delle prestazioni (i Lep previsti dall'articolo 117 della Costituzione). In particolare l'art. 20 (Principi e criteri direttivi concernenti norme transitorie per le regioni), inserito dalla Camera, ribadisce che la determinazione dei Lep (Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale) deve essere disciplinata da legge statale; si stabilisce inoltre che "fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale".

Peccato che la legislazione statale non abbia ancora provveduto a fissare i livelli essenziali delle prestazioni.

In conseguenza, oggi le funzioni istituzionali esercitate dai Comuni del Centro-Nord sono finanziate mediamente con quote di spesa pro-capite superiori del 35% rispetto ai Comuni del Mezzogiorno. In particolare per quanto riguarda la spesa pro-capite destinata ai servizi sociali, questa varia dai 65 euro della Calabria e ai 212 euro del Veneto. In base ai dati riportati nel Quadro Strategico Nazionale (il documento di programmazione preparatorio della Programmazione comunitaria per il 2007-2013),

il grado di diffusione dei servizi all'infanzia e in particolare degli asili nido (espresso dal numero dei Comuni che hanno attivato il servizio sul numero totale dei Comuni) è pari al 51% nelle regioni del Centro-Nord, un valore che scende al 25,1% nel Mezzogiorno. Analogamente, il tasso di copertura dell'assistenza domiciliare integrata erogata a favore degli anziani non autosufficienti (espresso dal numero degli anziani non autosufficienti utenti del servizio in rapporto al numero complessivo degli anziani), nel Centro-Nord risulta pari al 3,6%, il doppio della copertura del servizio garantita al Sud (1,7%).

Tornando alle disposizioni contenute nella legge 42/2009 sul federalismo fiscale, in generale la delega prevede, relativamente ai punti strategici della riforma (finanziamento dei servizi erogati dagli enti locali, entrate tributarie, perequazione tra zone ricche e meno ricche), il ricorso a due o più alternative, in diversi casi molto diverse tra loro.

Tuttavia, l'ipotesi prevalente prevede che tutti i trasferimenti monetari, oggi destinati al finanziamento di funzioni dei Comuni, siano sostituiti dai gettiti di una o più imposte comunali, collegate al patrimonio immobiliare. In sostanza, rispetto alle ipotesi di riforma varate in passato, pare che i Comuni non potranno accedere alle partecipazioni a grandi fonti di entrata (Iva e Irpef). Inoltre, si introducono a regime le imposte di scopo e i Comuni ne potranno utilizzare più di una (ticket per l'accesso alle città, per la mobilità urbana o per particolari eventi turistici, ecc.) per finanziare interventi e opere comunali, tra cui la realizzazione di investimenti pluriennali nei servizi sociali.

In questo contesto il Governo ha introdotto l'altro cardine del

federalismo, quello istituzionale, con particolare riferimento al sistema delle autonomie.

Il provvedimento di riordino delle Autonomie è composto da 36 articoli; i primi 11 sono direttamente collegati al federalismo poiché disciplinano i compiti che a regime i comuni (fatta eccezione per quelli con meno di 3.000 abitanti che dovranno operare in regime di gestione associata), le province e le città metropolitane dovranno svolgere.

Rispetto alla "bozza" precedente (il disegno di legge sul "Codice delle Autonomie" approvato dal Consiglio dei Ministri nel 2007), va segnalata l'eliminazione del catasto dall'elenco delle funzioni comunali e dell'informazione statistica da quelle provinciali.

Preoccupa l'eliminazione delle funzioni catastali tra quelle fondamentali dei comuni, poiché tale scelta risulta in contrasto con la legge delega sul federalismo fiscale che individua negli immobili la base imponibile principale dei comuni.

Inoltre, il riordino delle funzioni delle autonomie locali è finalizzato soprattutto a semplificare il funzionamento dei livelli istituzionali e a ridurre i costi a carico degli enti; tuttavia non si introducono meccanismi idonei ad attivare il controllo e la partecipazione di cittadini e loro associazioni all'esercizio delle funzioni amministrative, così come previsto dalla precedente versione del Codice.

Relativamente ai Comuni, le funzioni fondamentali non vengono identificate come compiti amministrativi che incidono direttamente sulla vita dei cittadini e soddisfano bisogni primari della collettività amministrata.

Poi, non è ancora molto chiara la distinzione tra la titolarità delle funzioni di comuni e province e il loro esercizio effettivo che avverrà solo se sarà garantito il raggiungimento delle dimensioni

minime necessarie ad assicurare un'adeguata capacità organizzativa, efficienza ed economicità.

Per quanto riguarda la gestione delle funzioni, ai modelli flessibili per l'esercizio associato, previsti dalla vecchia bozza della riforma, sono stati introdotti modelli più rigidi. Nei piccoli comuni (fino a 3mila abitanti), infatti, il riordino delle autonomie introduce la gestione associata di servizi e funzioni obbligatoria.

Numerose sono invece le novità che interessano le disposizioni sui tagli ai costi della politica.

La soppressione interessa quasi tutti i 34mila enti "intermedi" censiti dall'attuale esecutivo, e dovrebbe generare risparmi per diversi miliardi di euro.

In sostanza, la norma prevede l'abolizione delle funzioni dei difensori civici comunali e le circoscrizioni nei municipi con più di 250mila abitanti; dovrebbero inoltre scomparire le comunità montane e i consorzi tra enti locali (inclusi gli enti preposti alla gestione dei servizi sociali).

Inoltre, il provvedimento riduce i componenti e le indennità dei consigli e delle giunte, comunali e provinciali. Negli enti più piccoli (fino a mille abitanti) il ruolo degli assessori sarà svolto dal sindaco, che potrà però delegare alcune funzioni ai consiglieri comunali. In generale, per i comuni con meno di 5mila abitanti si introducono regole semplificate nella gestione della contabilità e soprattutto nella normativa sugli appalti di opere e servizi.

In conclusione, i provvedimenti sulla riforma del federalismo fiscale e per il riordino delle autonomie locali sono ancora lontani dal fornire risposte efficaci alla domanda sociale più pressante: la necessità di eliminare le enormi disparità territoriali nell'accesso ai servizi sociali e alla persona. Risposte che potranno essere fornite

solo attraverso una corretta applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Inoltre, la determinazione dei "costi standard" di servizi e interventi prestati dalle amministrazioni pubbliche (introdotta dalla riforma del federalismo fiscale) così come la previsione di un sistema complesso di controlli sull'attività dell'ente locale (riordino delle autonomie), perseguono l'obiettivo prioritario di innalzare i livelli di efficienza amministrativa. È auspicabile che tali innovazioni vengano orientate anche a fornire garanzie al cittadino sia in merito al grado di copertura dei servizi, sia rispetto alla qualità delle prestazioni rese.

In questa prospettiva il dibattito politico-istituzionale sul Rapporto tra Enti locali e Terzo settore ha il compito di approfondire le seguenti tematiche:

1. il riconoscimento e la promozione delle forme di sussidiarietà orizzontale nella programmazione e gestione dei servizi alla persona, come modalità prioritaria di espressione dei soggetti del volontariato e dei cittadini;
2. la definizione di regole certe, chiare e coordinate tra loro (rapporto di pubblico impiego, appalti, ordinamento degli enti locali), tese a disciplinare le modalità di gestione dei servizi pubblici, con particolare riferimento al coinvolgimento di cooperative sociali e associazioni. Obiettivo prioritario è la progressiva eliminazione del fenomeno delle gestioni di "serie B", che riguarda in particolare il mondo delle cooperative sociali. Sotto questo profilo, occorre ricordare i principali risultati dell'analisi della composizione della spesa sociale comunale.

In particolare il rapporto rileva come, nel 2008, il 47,3% della spesa sociale impiegata nei medi e grandi Comuni (capoluoghi

di provincia) sia gestita attraverso l'intervento delle Cooperative sociali e di altri soggetti del Terzo settore (organismi del volontariato);

3. il tema della partecipazione delle associazioni di volontariato all'esercizio delle funzioni amministrative, specie per quanto riguarda le attività di programmazione dei servizi e la "lettura dei bisogni" delle popolazioni.

Queste tematiche non trovano ad oggi risposte adeguate nelle nuove norme varate in materia di federalismo fiscale e istituzionale.

Tuttavia, l'approvazione definitiva del riordino delle autonomie locali consente ai soggetti del Terzo settore di promuovere una nuova fase del dibattito politico-istituzionale, in merito al ruolo degli organismi del volontariato nell'ambito delle politiche pubbliche.

Infatti, la norma affida alle Regioni il compito di riorganizzare gli ambiti sovracomunali per la progettazione e gestione dei servizi pubblici, tra cui quelli sociali.

In particolare, in base all'articolo 7 del provvedimento, "La Regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua con propria legge, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni dei Comuni"... Nell'ambito della normativa regionale i Comuni avviano l'esercizio delle funzioni in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa. I Comuni capoluogo di Provincia e i Comuni con un numero di abitanti superiore a 100mila non sono obbligati all'esercizio delle funzioni in forma associata".

Dunque, le Regioni saranno chiamate ad adottare scelte importanti nel campo dell'organizzazione dei servizi pubblici. Tali scelte riguarderanno anche l'individuazione degli ambiti ottimali per la gestione dei servizi sociali nonché l'attribuzione di nuovi ruoli e funzioni agli organismi del Terzo settore.

	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	Rischio di 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.

2. La spesa sociale dei Comuni e le conseguenze per il Terzo settore

Al centro delle relazioni tra Enti locali e organismi del cosiddetto Terzo settore c'è un enorme paradosso. Infatti, a fronte del rilevante apporto che Associazioni e Imprese sociali forniscono alla gestione dei servizi sociali, le autonomie locali sono ancora inadempienti nella creazione di un sistema di regole davvero efficiente e trasparente, per consentire al Terzo settore di erogare servizi di qualità e di svolgere una funzione importante anche

nelle fasi di programmazione e di applicazione del principio di "sussidiarietà orizzontale".

Il paradosso è evidente già ad una prima analisi generale dei certificati di conto consuntivo.

Nel 2008, il 47,3% della spesa sociale impiegata nei medi e grandi Comuni (capoluoghi di provincia) è gestita attraverso l'intervento delle Cooperative sociali e di altri soggetti del Terzo settore (organismi del volontariato); una percentuale che aumenta fino al 49,5% nelle aree del Sud.

D'altra parte, i criteri di affidamento dei servizi sociali comunali non risultano ancora pienamente trasparenti ed efficienti. Infatti, su un totale di 1 miliardo 667 mila euro impegnati nel 2008 dai Comuni capoluogo per l'acquisto di prestazioni sociali, si stima che il 14% di tali risorse prenda la strada degli affidamenti diretti a cooperative sociali e ad associazioni, in assenza della realizzazione 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).

Sono queste le principali risultanze emerse dall'indagine Auser (Associazione di volontariato e di promozione sociale, tesa a valorizzare gli anziani e a far crescere il loro ruolo attivo nella società) sul "Rapporto tra Enti locali e Terzo settore", realizzata attraverso l'analisi dei bilanci di pre-consuntivi 2008 dei comuni capoluogo, l'esame dei bandi e capitolati di appalto per la gestione dei servizi sociali relativamente al 2008 e 2009, e la ricognizione sulla normativa regionale e sui regolamenti comunali che disciplinano le relazioni tra Comuni e i numerosi organismi di volontariato e di cooperazione sociale presenti sul territorio. La tematica del rapporto tra Enti locali e cosiddetto Terzo settore

(organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni ed enti di patronato, organizzazioni di volontariato ed altri privati, secondo l'accezione introdotta dalla Legge n. 328/2000), è oggi di enorme interesse, tenuto conto sia delle finalità sociali degli interventi di solito gestiti da questi soggetti (a favore di disabili, anziani, minori, donne in difficoltà, per la realizzazione di laboratori di animazione, ecc.), sia della recente previsione normativa (nuovo titolo V della Costituzione, Riforma delle autonomie locali e norme regionali) di un più incisivo coinvolgimento delle stesse associazioni nelle attività delle pubbliche amministrazioni.

3. La metodologia dell'indagine

L'indagine è stata realizzata nel seguente modo:

1. sono stati stimati ed esaminati i certificati pre-consuntivi dei Comuni capoluogo di provincia relativi all'anno 2008, 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

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.

sociali.

Tuttavia, va sottolineato come, in alcuni Comuni, nelle spese per l'acquisto di servizi viene 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 2008 e 2009 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 principali quotidiani nazionale e locali, dai Comuni capoluogo nel periodo temporale ottobre-aprile. In sostanza, nei sette mesi considerati, sono stati esaminati tutti i bandi comunali (o approvati da enti gestori per conto dei Comuni e soggetti giuridici riconducibili alla gestione associata degli ambiti di zona) pubblicati almeno su due quotidiani, di cui uno locale e l'altro nazionale, e cioè in totale 232 bandi tra ottobre 2008 ed aprile 2009.

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

3. Tali informazioni sono state contestualizzate entro l'analisi dello stato di attuazione della pianificazione sociale e della programmazione sociale, con riferimento alle competenze Statali e Regionali e all'introduzione degli Ambiti di zona per la gestione sovracomunale dei servizi sociali, previsti dalla Legge 328/2000.

In questa sede vengono in sintesi riportate le risultanze principali dell'indagine.

4. La spesa comunale per l'acquisto di prestazioni di servizi

In base ai dati elaborati dall'Auser, l'incidenza della quota di risorse destinate all'acquisto di prestazioni per la gestione di interventi e servizi sociali è più elevata tra i Comuni capoluogo del Sud e delle Isole (49,5%), dove il fenomeno si spiega anche con la bassa percentuale di spesa destinata agli stipendi per il personale (il 20,1% a fronte del 26,2% rilevato mediamente a livello nazionale) nonostante un'elevata quota di spesa destinata ai trasferimenti monetari (24,75%). Diversamente dal Sud, nel Centro Italia la prassi dell'acquisto di prestazioni sociali dall'esterno non esclude un significativo ricorso alla gestione dei servizi in economia (la quota di spesa destinata al personale cresce infatti fino al 27,9%), mentre si riduce notevolmente, rispetto al valore medio nazionale, l'incidenza dei trasferimenti monetari sul totale della spesa sociale (17,6%) (Tab.1).

Ciò a conferma che nell'area centrale del Paese i Comuni più grandi per dimensioni demografiche intervengono nel settore delle politiche sociali soprattutto attraverso l'erogazione dei servizi cosiddetti reali piuttosto che attraverso il ricorso alla leva dei trasferimenti monetari.

Tab.1/a - Incidenza percentuale dei principali interventi sul totale della spesa per il settore sociale

	Incidenza % spesa per il personale sul totale della spesa sociale	Incidenza % spesa per prestazioni di servizi sul totale della spesa sociale	Incidenza % spesa per trasferimenti sul totale della spesa sociale	Incidenza % delle altre voci di spesa sul totale della spesa sociale	Tot.
Nord-Est	26,20%	47,85%	22,60%	3,35%	100,00%
Nord-Ovest	28,49%	45,14%	22,39%	3,98%	100,00%
Centro	27,95%	47,89%	17,59%	6,56%	100,00%
Sud	20,09%	49,48%	24,75%	5,68%	100,00%
ITALIA	26,16%	47,38%	21,58%	4,88%	100,00%

Va sottolineato che la prassi dell'affidamento all'esterno della gestione di interventi e servizi sociali è in progressiva crescita negli ultimi anni: infatti, l'incidenza percentuale della spesa corrente per l'acquisto di prestazioni di servizi, sul totale della spesa sociale è cresciuta, relativamente ai Comuni capoluogo, dal 39,2% nel 2000, al 41,5% nel 2003, fino al 44,8% del 2006 per sfiorare poi il 49,5% nel 2008.

Sono soprattutto i grandi Comuni per dimensione demografica - dove la crescente domanda di assistenza necessita, per poter essere soddisfatta, di un numero elevato di operatori - che affidano all'esterno la gestione dei servizi sociali e alla persona. Oltre a Bari (62,8%) e Firenze (58,7%), anche Catania (58,7%),

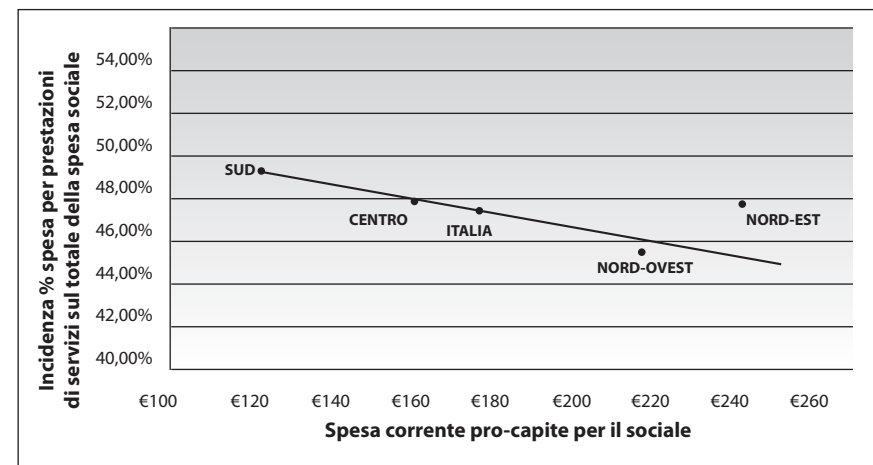
Milano (51,6%) e Roma (48,3%) ormai gestiscono più della metà (Roma escluso) della spesa sociale attraverso l'acquisto di prestazioni di servizi, che premia in modo particolare gli organismi del terzo settore (Tab.2).

Il Comune di Torino, invece, acquista servizi dall'esterno solo per il 34,9% della spesa sociale, assicurando le prestazioni sociali ai cittadini soprattutto ricorrendo alla concessione di contributi monetari (trasferimenti) alle famiglie (32,5%), le quali si rivolgono a loro volta al sistema delle cooperative e delle imprese sociali per ricevere i servizi.

Tab.2 - Incidenza percentuale dei principali interventi sul totale della spesa per il settore sociale

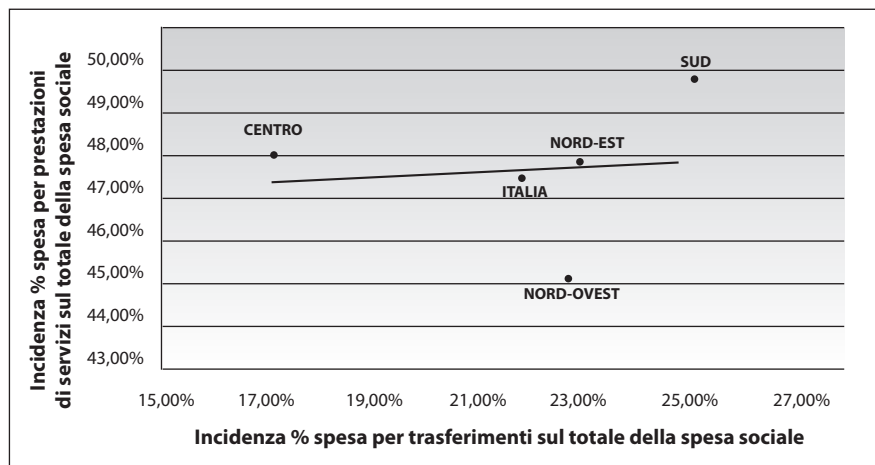
	Incidenza % spesa per il personale sul totale della spesa sociale	Incidenza % spesa per prestazioni di servizi sul totale della spesa sociale	Incidenza % spesa per trasferimenti sul totale della spesa sociale	Incidenza % delle altre voci di spesa sul totale della spesa sociale	Tot.
Bari	15,69%	62,80%	18,64%	2,87%	100,00%
Firenze	26,24%	58,73%	12,17%	2,86%	100,00%
Catania	26,01%	58,68%	4,22%	11,09%	100,00%
Milano	25,44%	51,60%	20,08%	2,88%	100,00%
Roma	31,20%	48,29%	11,88%	8,63%	100,00%
Bologna	39,28%	47,52%	9,14%	4,06%	100,00%
Venezia	23,97%	47,18%	26,47%	2,38%	100,00%
Napoli	22,39%	46,61%	23,46%	7,53%	100,00%
Palermo	19,56%	39,26%	32,54%	8,64%	100,00%
Torino	34,40%	34,96%	24,36%	6,28%	100,00%

Grafico 1 – Quota di spesa destinata all'acquisto di servizi e spesa corrente pro-capite – Aree Geografiche



Confrontando la spesa corrente pro-capite destinata al settore sociale con la quota della stessa, destinata all'acquisto di servizi emergono (Grafico 1) tutte le differenze relative alle ripartizioni geografiche esaminate. I comuni capoluogo del Sud e delle Isole riescono a destinare "solamente" 124 euro pro-capite alle funzioni sociali, acquistando servizi all'esterno quasi per il 50%. Di contro la tendenza del Nord-Ovest, che affida all'esterno la gestione dei servizi sociali per un impegno di spesa appena superiore al 45% del totale, con un costo pro-capite complessivo di € 220. I capoluoghi del Nord-Est e del Centro destinano analoga quota all'acquisto di prestazioni di servizi (47,9%) pur riuscendo a riservare alle funzioni sociali importi pro-capite molto differenti, € 243 i primi, solamente € 169 gli altri.

Grafico 2 – Quota di spesa destinata all’acquisto di servizi e quota di spesa destinata ai trasferimenti – Aree Geografiche



Il grafico sottolinea quanto già descritto ad inizio paragrafo; i grandi comuni del Sud preferiscono impegnare le principali quote di spesa destinate al sociale, sia nell’acquisto di prestazioni di servizi, sia nei trasferimenti monetari, a scapito della spesa destinata agli stipendi per il personale. Quelli del Centro Italia, adoperano meno degli altri la leva dei trasferimenti monetari per garantire l’efficienza dei servizi sociali pur acquistando servizi dall’esterno in larga misura.

Il Nord-Ovest gestisce più degli altri, in maniera diretta, i servizi in economia; questo si traduce in una più bassa quota di servizi gestita attraverso l’intervento delle Cooperative sociale e di altri soggetti del Terzo settore, ed in un utilizzo moderato dei trasferimenti monetari (Grafico 2).

5. Le caratteristiche dei bandi comunali per l’affidamento all’esterno dei servizi sociali

Tra ottobre 2008 ed aprile 2009, i Comuni hanno indetto 232 selezioni pubbliche e ristrette per appaltare a imprese sociali e associazioni la gestione di servizi sociali, per una spesa prevista di 22,9 milioni di euro.

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 (82%). Le associazioni di volontariato risultano affidatarie dei servizi sociali principalmente al Sud (22%) e nelle Isole (24%).

Tab.3 – Tipologia di affidatario dei servizi sociali, per ripartizione geografica

	Cooperative Sociali	Associazioni e volontariato	Altre imprese
Nord-Ovest	82%	16%	2%
Nord-Est	80%	18%	2%
Centro	78%	17%	5%
Sud	74%	22%	4%
Isole	72%	24%	4%

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.

Anche a seguito della riforma del Codice degli appalti (d.lgs. 163/2006), nei Comuni, specie nei più piccoli, resiste la prassi degli affidamenti diretti a cooperative sociali e volontariato per la gestione di servizi e interventi sociali. Rispetto al passato è cresciuto il numero dei Comuni che fanno ricorso a selezioni pubbliche e negoziate per affidare all'esterno la gestione degli interventi sociali, ed è migliorata anche la qualità delle regole interne ai bandi.

Tab.4 – Procedure di affidamento, per tipologia e ripartizione geografica

	Affidamento diretto	Procedure ristrette e negoziate	Procedura diretta (asta pubblica, ecc.)	Altro
Nord-Ovest	6%	52%	32%	10%
Nord-Est	8%	58%	28%	4%
Centro	10%	45%	35%	10%
Sud	14%	36%	38%	12%
Isole	14%	40%	36%	10%

Tuttavia i criteri di affidamento dei servizi sociali comunali sono ancora non pienamente trasparenti.

La breve durata degli incarichi, la carenza di controlli degli uffici comunali sull'operato del Terzo settore e in particolare sul fenomeno del lavoro nero, costituiscono elementi di forte incertezza nella ripartizione della spesa sociale e soprattutto relativamente all'erogazione di prestazioni di qualità.

Durata media del contratto:

- fino ad un anno - 28%
- da 2 a 3 anni - 54%
- oltre i 3 anni - 18%

Soprattutto al Sud sono ancora numerose le convenzioni con un anno di vita; nelle Isole si registrano il 45% dei bandi con durata prevista dei contratti fino ad un anno, nelle restanti aree del Sud, tale percentuale si abbassa lievemente, fino al 35%. Occorre sottolineare che la breve durata degli incarichi costituisce elemento di forte incertezza nelle prestazioni di efficienza e di efficacia della spesa sociale.

Inoltre, una parte modesta ma significativa di bandi (circa il 16%) è stata aggiudicata sulla base del criterio del 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 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%).

Tab.5 - Requisiti richiesti alle imprese sociali per la partecipazione alle gare

Requisito	Percentuale
"Condizioni minime di carattere economico" necessarie per la partecipazione alla gara	14%
"Condizioni minime di carattere economico e tecnico"	16%
Di ordine generale, secondo quanto previsto dalla normativa vigente	36%
Criteri dettagliati, individuati sulla base delle caratteristiche dei Servizi/Interventi da appaltare	28%

Tuttavia, dall'esame dei bandi pubblicati, riguardanti l'affidamento all'esterno di servizi sociali (ad esempio, assistenza domiciliare ed educativa territoriale, asilo nido e gestione della mensa, ecc.), emergono alcuni punti di criticità nella gestione dei servizi sociali. In primo luogo, solo il 10% dei bandi comunali contiene disposizioni dettagliate per la sicurezza sul lavoro e in materia di antinfortunistica, per la tutela del lavoro dei dipendenti delle imprese sociali.

Nella quasi totalità dei bandi esaminati, inoltre, le amministrazioni locali non hanno applicato gli indirizzi della riforma dell'assistenza 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.

Solo 3 gare pubbliche, infatti, sono state impostate 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, 2 soli Comuni hanno chiesto a cooperative e associazioni sociali di co-progettare insieme un servizio, attivando, così come prevede anche il recente "Codice degli appalti" (d.lgs. 163/2006) un tavolo di lavoro congiunto - tra ente committente e impresa aggiudicataria - finalizzato a monitorare e a ri-programmare continuamente la gestione dell'intervento sociale.

L'indagine ha messo in evidenza alcuni elementi di criticità interni al sistema di programmazione e gestione della spesa sociale comunale e nella stessa disciplina dei rapporti tra amministrazione locale e volontariato.

In primo luogo, 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 e alla cosiddetta co-progettazione; Inoltre, relativamente alla componente del Terzo settore costituita dalle associazioni di volontariato, in sintesi, tra i Comuni capoluogo di provincia, 8 amministrazioni su 10 riconoscono in modo esplicito o argomentato nel loro statuto la funzione e/o il valore del volontariato. Tuttavia, solo il 40% 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,

un Comune su 3 dispone 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 "no profit" che realizzano interventi o gestiscono servizi sociali. In conseguenza, circa il 50% dei Comuni capoluogo ha adottato un registro delle organizzazioni di terzo settore operanti nel sociale. Un apposito regolamento interviene tuttavia per circa il 40% dei Comuni, al fine di stabilire modalità e procedure di assegnazione di fondi o contributi.

Tali informazioni ed elaborazioni possono essere "incrociate" con il quadro di analisi che riguarda i temi della pianificazione e programmazione sociale, e più in generale la recente evoluzione del contesto normativo in materia di intervento sociale, con particolare riferimento alla disciplina dei rapporti tra autonomie locali e organismi del Terzo settore.

6. Il principio di sussidiarietà orizzontale

Nella prima parte degli anni duemila la modifica al testo costituzionale (la legge Costituzionale n. 3/2001) ha introdotto un cambiamento epocale nell'ambito delle pubbliche amministrazioni.

Il nuovo articolo 118 della Costituzione dispone, infatti, che: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

In definitiva il principio di sussidiarietà orizzontale ora vigente,

implica che le funzioni pubbliche siano esercitate dalle istituzioni pubbliche solo in quanto le funzioni medesime non possano essere adeguatamente svolte dai cittadini e dalla società o dalle organizzazioni che essa esprime.

La novità è che i cittadini possano attivarsi nell'interesse generale "autonomamente", di propria iniziativa, senza aspettare che la pubblica amministrazione li autorizzi a farlo o chieda loro di farlo. La "costituzionalizzazione" del principio di sussidiarietà ha già posto però alcuni problemi interpretativi e di concreta applicazione, soprattutto se si esaminano i nuovi statuti regionali (disciplinati dalla legge Costituzionale n. 1/1999) chiamati a definire i principi della società regionale, anche valorizzando le specificità territoriali e prevedendo una più ampia partecipazione di tutti i cittadini alle attività delle pubbliche amministrazioni. A undici anni dall'avvio della riforma degli statuti, ad oggi solo 11 Regioni a statuto ordinario su 15 (Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria) hanno approvato definitivamente il nuovo statuto.

In base alla lettura dei nuovi testi proposta dall'Auser, emergono due differenti interpretazioni della sussidiarietà orizzontale: una, maggioritaria, nonostante l'enunciazione del principio volto a favorire l'autonoma iniziativa da parte dei privati, è orientata a promuovere la partecipazione delle formazioni sociali e dei cittadini alle attività politiche e amministrative delle autonomie locali; l'altra – sostenuta da un gruppo ristretto di Regioni – è più attenta a promuovere lo sviluppo della libera iniziativa delle associazioni e dei cittadini, nell'ottica o in prospettiva della creazione di veri e propri spazi di auto-governo da parte del privato e delle formazioni sociali.

In particolare, la maggior parte degli statuti regionali punta soprattutto a valorizzare la sussidiarietà orizzontale come riconoscimento e garanzia della più ampia partecipazione delle formazioni sociali e dei cittadini alle scelte politiche regionali (Abruzzo, Lazio, Lombardia Puglia e Umbria), oppure all'esercizio dell'attività legislativa e amministrativa, anche sulla base di quanto espressamente previsto dal Testo Unico degli Enti locali (Liguria e Marche).

Diversamente, gli statuti delle Regioni Calabria, Emilia Romagna, Piemonte e Toscana declinano le enunciazioni di principio volte a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, in indicazioni operative per le autonomie locali e per gli altri soggetti pubblici e privati. Tra questi ultimi, lo statuto della Regione Calabria è volto alla promozione della programmata dismissione delle forme gestionali di tipo pubblico; secondo questa prospettiva si orientano gli interventi regionali alle sole funzioni di indirizzo generale, alla determinazione degli standard e alla garanzia del corretto funzionamento dei servizi.

La carta statutaria dell'Emilia Romagna è l'unica che afferma in modo esplicito come il principio di sussidiarietà debba ispirare il rapporto fra istituzioni e società civile.

Si distingue anche lo statuto del Piemonte, orientato a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale e a valorizzare le forme di cooperazione, di solidarietà sociale, l'associazionismo e il volontariato assicurandone la partecipazione e la consultazione nello svolgimento delle funzioni regionali.

In conclusione, a quasi otto anni di distanza dalla introduzione del nuovo principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale (legge Costituzionale n. 3/2001), orientato a valorizzare le formazioni

sociali e i cittadini favorendone soprattutto la libera iniziativa per attività di interesse generale, oggi tali disposizioni non vengono ancora adeguatamente promosse e applicate dalla maggior parte delle pubbliche amministrazioni, e in particolare dalle Regioni. Proprio le Regioni, che ormai svolgono il ruolo di cabine di regia della programmazione territoriale, nella fase di predisposizione dei nuovi statuti regionali si sono limitate, nella maggior parte dei casi, all'enunciazione del principio costituzionale che favorisce l'autonoma iniziativa dei privati, dettando invece indicazioni operative alle autonomie locali soprattutto per quanto riguarda il coinvolgimento delle formazioni sociali e dei cittadini alle attività amministrative e legislative e alle scelte politiche degli enti pubblici.

I Quaderni sono a cura dell' Auser Nazionale
Via Nizza, 154 - 00198 ROMA - Tel. 068440771 - nazionale@auser.it - www. auser. it

Hanno collaborato alla redazione di questo numero
FRANCESCO MONTEMURRO-CHIARA IACOBACCI

Stampa
O.GRA.RO Roma

Impaginazione e progetto grafico
Pan Advertising Srl

Distribuzione gratuita