

INDAGINE AUSER
2° Rapporto su
Enti locali e Terzo settore

A cura di Francesco Montemurro
Roma, 12 maggio

Federalismo fiscale: una riforma incerta

La riforma del federalismo fiscale non garantisce l'erogazione dei servizi pubblici locali al Sud e in altre aree del Paese, e allo stesso tempo mette a nudo i problemi organizzativi e amministrativi del livello di governo locale più vicino al cittadino, il Comune.

Le preoccupazione per le autonomie locali riguardano in particolare i seguenti aspetti:

L'attuale bozza di Federalismo fiscale è ancora di carattere generale. La delega prevede, relativamente ai punti strategici della riforma (finanziamento dei servizi erogati dagli enti locali, compartecipazioni dei Comuni a Irpef ed Iva, perequazione tra zone più ricche e meno ricche, margini di manovra per l'imposizione fiscale locale), il ricorso a due o più alternative, in diversi casi molto differenti tra loro.

Federalismo fiscale/2

Tuttavia, l'ipotesi prevalente prevede che tutti i trasferimenti, oggi destinati al finanziamento di funzioni comunali, siano sostituiti dai gettiti di una o più imposte comunali, collegate al patrimonio immobiliare.

Rispetto alle ipotesi di riforma varate nei mesi scorsi, non è affatto certo che i Comuni possano accedere alle “grandi” partecipazioni (Iva). Si introducono a regime le imposte di scopo, e i Comuni ne potranno utilizzare più di una (ticket per l'accesso alle città, ecc. per finanziare anche investimenti sociali).

Federalismo/3

Esaminate in chiave territoriale, le stime relative ai gettiti delle nuove imposte patrimoniali autorizzano ad ipotizzare un ulteriore aumento del divario tra aree ricche e povere del Paese.

Dunque, è probabile che gli elevati costi necessari per garantire livelli uniformi di prestazioni sociali, non potranno essere sostenuti dal gettito delle nuove imposte patrimoniali, anche integrato dal fondo perequativo. I Comuni (quelli meno ricchi), dovranno fare ricorso all'aumento di imposte e tasse per garantire alla cittadinanza l'erogazione dei servizi pubblici.

Il paradosso nel rapporto tra Enti locali e Terzo settore

- Al centro delle relazioni tra enti locali e organismi del cosiddetto Terzo settore c'è un enorme paradosso.
- 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 trasparenti, per consentire al Terzo settore di erogare servizi di qualità e svolgere una funzione importante anche in termini di programmazione e di sussidiarietà orizzontale.

Il ruolo del Terzo settore

- La collaborazione con il settore no profit si avvia a diventare “normale prassi gestionale” in particolare nel campo dei servizi alla persona.
- Il Terzo settore è soprattutto soggetto di offerta e spesso non si traduce in opportunità di espressione e protagonismo della domanda.
- Il Terzo settore spesso intraprende la strada della “pubblicizzazione” alla ricerca di finanziamenti pubblici.

Iniziativa pubblica e privata

- In Italia attualmente operano nel settore della Sanità circa 682mila addetti.
- Le assistenti familiari (badanti) in regola sono circa 700mila.
- A livello regionale e locale sono rari gli esempi di regolazione degli interventi pubblico/privati nei settori sanitario e sociale.

I rischi

- La regolazione dei diritti dei lavoratori
- Chi garantisce l'utente del servizio?
- La programmazione sociale zoppa
- Controlli e valutazione rari

La spesa sociale dei Comuni:

il ricorso all'acquisto di servizi - Cooperative sociali (in primo luogo) e Associazioni di volontariato

- 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.

La quota % di spesa per Acquisti di servizi per grandi aree geografiche

- Incidenza della quota di spesa dedicata agli acquisti di servizi sociali nel 2008 (Comuni capoluogo di provincia)
- Nord-Ovest 45,14%
- Nord-Est 47,85%
- Centro 47,89%
- Sud 49,48%
- **Italia 47,38%**

Trasferimenti monetari o servizi?

Nei Comuni del Mezzogiorno si rileva la bassa incidenza della spesa per il personale (20,09%) a fronte di una più elevata quota di spesa destinata ai trasferimenti monetari (24,75%) e all'acquisto di servizi (49,48%).

Analisi dei bilanci

(stime Auser su dati comunali pre-consuntivi)

La composizione della spesa sociale corrente dei Comuni capoluogo – anno 2008

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

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

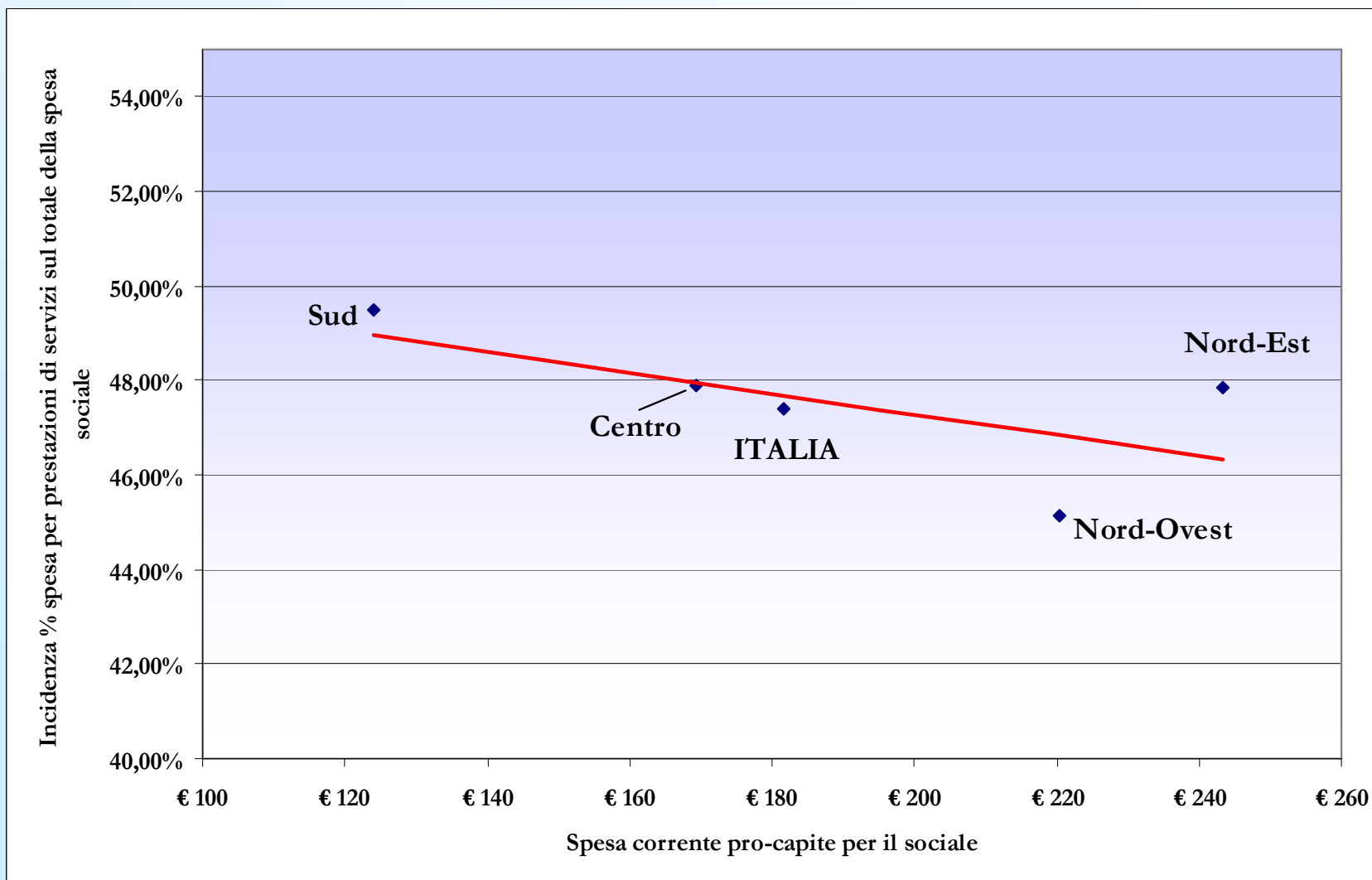
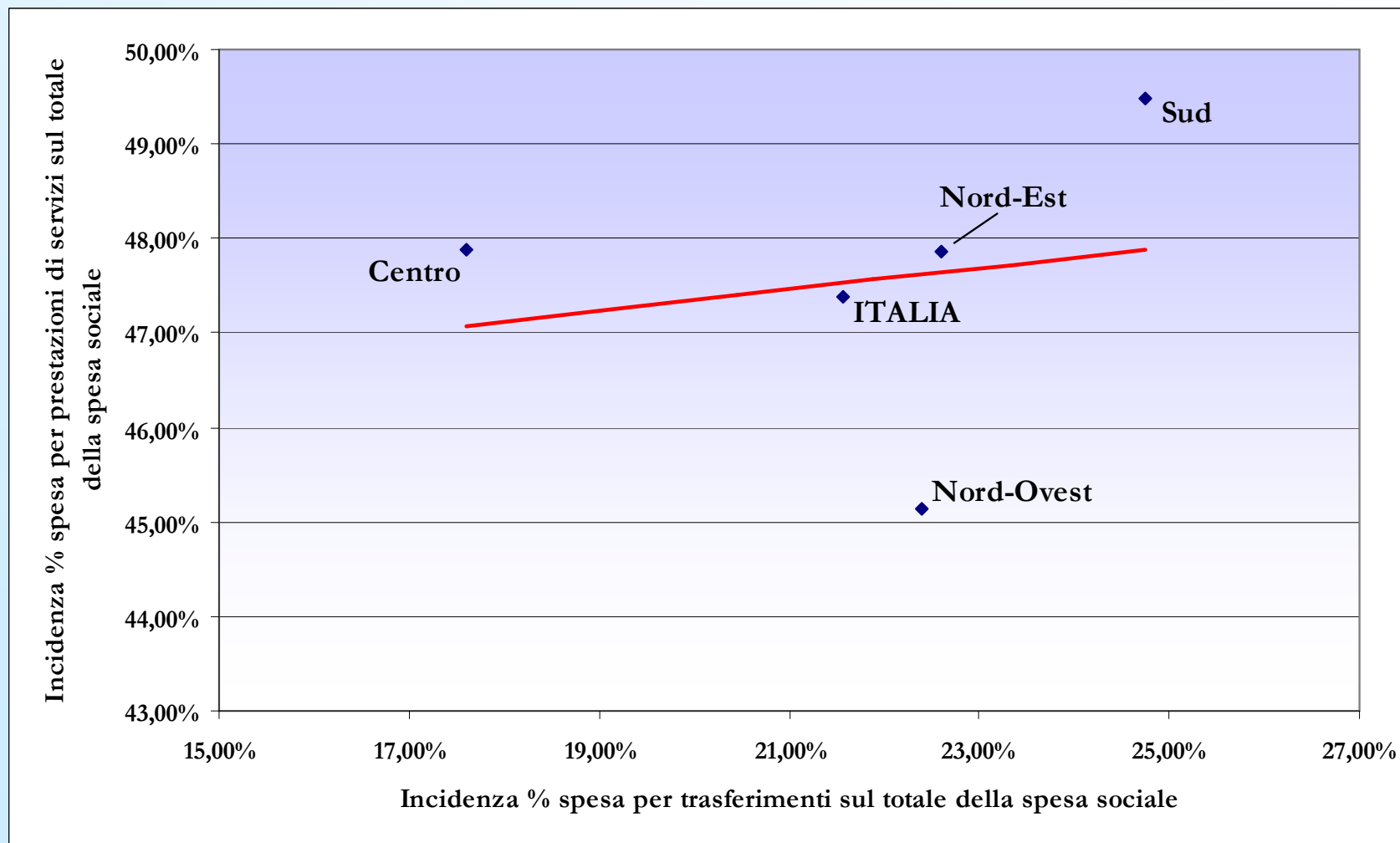


Grafico 2/b – Quota di spesa destinata all'acquisto di servizi e quota di spesa destinata ai trasferimenti – Aree Geografiche



Bandi e capitolati di appalto in materia di spesa sociale

(232 rilevati nel periodo ottobre 2008 – aprile 2009)

**L'importo complessivo a base d'asta ammonta a circa
22,9 milioni di euro, di cui:**

- 6,3 milioni di spesa sociale affidata all'esterno nel Nord-Ovest per interventi e servizi;
- 3,6 milioni nel Nord-Est;
- 10,5 milioni nel Centro;
- 2,5 milioni nel Sud;

I bandi per l'affidamento all'esterno dei servizi sociali

I Comuni capoluogo di provincia – anno 2008/2009

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 è a favore di (stime Auser):

	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%

I Servizi acquistati

- 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”.

Interventi e servizi sociali gestiti dalle Associazioni di volontariato

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

Trasparenza, efficienza ed efficacia dei servizi: prosegue il ricorso agli affidamenti diretti

- 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.

Le procedure di affidamento:

	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%

Le organizzazione di volontariato: il ricorso dei Comuni agli affidamenti diretti

- Si stima che il 38% delle Amministrazioni Comunali si accordi con le singole OdV su specifiche iniziative o progetti, privilegiando procedure discrezionali.
- Il 12% delle Amministrazioni ha codificato o regolamentato il rapporto con le OdV, anche privilegiando procedure ristrette e negoziate, in alcuni casi in riferimento ad eventuali dispositivi regionali.
- Il 50% dei Comuni attua un mix di rapporti - regolati o informali - con una strategia flessibile a seconda della situazione o del soggetto con cui interagiscono.

Le principali categorie di utenti dei servizi/interventi gestiti dal Volontariato

- disabili
- anziani
- minori e adolescenti
- malati
- tossicodipendenti
- anziani non autosufficienti
- immigrati
- persone in stato di povertà
- vittime di violenza o abuso

Le modalità del rapporto Enti locali – Terzo settore

- Le Organizzazioni di volontariato in genere non vengono assimilate agli altri fornitori di servizi, come le cooperative sociali, che sono quasi sempre chiamate a dimostrare la loro effettiva idoneità operativa e progettuale attraverso la partecipazione a bandi di gara per l'appalto di servizi o agli inviti pubblici per l'affidamento di questi. Per il Volontariato ciò avviene in misura limitata.

I criteri di affidamento

- I criteri di affidamento dei servizi sociali comunali sono ancora non pienamente trasparenti.
- La breve durata degli incarichi (al Sud sono ancora numerose le convenzioni con un anno di vita), 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.

I criteri per l'aggiudicazione

Offerta economicamente

- più vantaggiosa 84%
- Maggior ribasso 16%

Al Sud (36%) e nelle Isole (25%) cresce in modo significativo la percentuale di bandi che prevedono il criterio del massimo ribasso

Durata del contratto

- Fino ad un anno 28,00%
- da 2 a 3 anni 54,00%
- oltre i 3 anni 18,00%

Nelle Isole il 45% dei bandi prevede una durata dei contratti fino ad un anno

Nelle restanti aree del Sud, tale percentuale si abbassa lievemente, fino al 35%.

Requisiti richiesti alle imprese sociali per la partecipazione alle gare

- “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%**

Le regole che disciplinano i rapporti Ente locale – Terzo Settore

- 8 Comuni capoluogo su 10 riconoscono in modo esplicito o argomentato nel loro **Statuto** la funzione e/o il valore del volontariato.
- 4 Comuni capoluogo su 10 hanno confermato con specifiche linee guida per gli operatori comunali il ruolo e la funzione del volontariato.

L'esperienza degli Albi

- 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) Agli albi specializzati occorre aggiungere quelli “generalisti”, ovvero comprensivi di tutte le organizzazioni nonprofit 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 4 Comuni su dieci a stabilire modalità e procedure di assegnazione di fondi o contributi,

Partecipazione delle Organizzazioni di Volontariato ai processi di programmazione

- Una forma di partecipazione del volontariato alla decisionalità pubblica in tema di politiche sociali consiste nell'istituzione della **Consulta del Volontariato**. I comuni che l'hanno promossa e realizzata, sono ancora una minoranza: circa il 25% dei capoluoghi di provincia.
- L'organo di consultazione è raramente sostenuto da un regolamento (2 casi su 10).

Le regole regionali (che non ci sono)

- Come previsto dall'atto di indirizzo per l'applicazione della legge 328/2000 (Dpcm 30 marzo 2001) , le Regioni avrebbero dovuto disciplinare il ruolo del volontariato nei servizi comunali per dare finalmente certezze e regole trasparenti alle numerose esperienze di partenariato sociale avviate nei comuni.
- Ad oggi, però, sole poche Regioni (tra queste Campania, Molise e Toscana) hanno regolamentato in modo organico l'apporto del volontariato alla programmazione e gestione dei servizi sociali.

Le regole regionali/1

- In sostanza, per attivare la partecipazione delle associazioni, gli enti locali dovrebbero essere stimolati ad avvalersi di forme di aggiudicazione o negoziali (come l'appalto concorso, la licitazione privata e la trattativa privata) dei servizi sociali, attraverso le quali si tenga conto delle capacità progettuali dei concorrenti del terzo settore, della qualità e delle caratteristiche delle prestazioni, e della qualificazione del personale.
- Le organizzazioni di volontariato possono inoltre essere coinvolte solo nella gestione di servizi che non richiedono una organizzazione complessa (come, ad esempio gli interventi di promozione sociale), e a condizione che l'ente faccia ricorso al criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, evitando, in questo modo, la formula del massimo ribasso.

Le regole regionali/l'istituto dell'accreditamento

- Sono trascorsi più di 7 anni dall'approvazione della legge 328/2000 e le Regioni non hanno ancora completato le procedure per rendere operativo l'istituto dell'accreditamento dei servizi sociali, necessario a regolamentare il rapporto tra enti locali e imprese sociali e a fissare standard di funzionamento e di gestione delle strutture e dei servizi.
- Fino a oggi solo 3 amministrazioni (le Regioni Marche e Veneto e la Provincia di Trento) hanno concluso il percorso di modernizzazione dei propri sistemi di offerta dei servizi sociali.
- Vi è poi un gruppo di Regioni (Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e la Provincia di Bolzano) che ha avviato le procedure senza però giungere a risultati concreti.
- Solo le Regioni Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Sardegna e Sicilia non hanno ancora definito sistemi di accreditamento.

Are problematiche e Opportunità per il Terzo settore

- Occorre individuare rapidamente livelli essenziali delle prestazioni sociali, assicurando, per l'erogazione di essi, finanziamenti certi; l'ipotesi attuale di federalismo fiscale prevede l'individuazione di funzioni comunali dotate di risorse certe ma in sostanza rinvia il riconoscimento del diritto a prestazioni essenziali per tutti i cittadini.
- Il processo che conduce alla individuazione dei diritti sociali esigibili deve necessariamente fare i conti con la necessità di una nuova lettura dei bisogni (materiali ed immateriali) e con l'evoluzione delle caratteristiche demografiche delle popolazioni (ruolo del Terzo settore).

Are problematiche e Opportunità per il Terzo settore/1

- L'individuazione dei costi standard deve consentire agli enti locali di fornire garanzie al cittadino, sia sul grado di copertura dei servizi, sia rispetto alla qualità dei servizi.
- In questa prospettiva, occorre aprire un dibattito sul ruolo della cooperazione sociale e del volontariato nella gestione dei servizi comunali.
- Servono regole chiare orientate almeno a ridimensionare il fenomeno della gestione di serie B (appalti, personale, prestazioni all'utenza, ecc.) dei servizi socio-assistenziali.
- Tuttavia, occorre che Regioni e Comuni individuino e applichino criteri certi e rigorosi per l'accreditamento delle strutture sociali, che dovranno essere chiamate a svolgere un ruolo di Agenzie pubbliche.