

COMUNICATO STAMPA

V Rapporto nazionale Auser su Enti Locali e Terzo Settore

Fra tagli e costi da abbattere, come cambia il Welfare in Italia: sempre meno pubblico. Il Terzo settore sempre più coinvolto e sostitutivo nella gestione dei servizi sociali

“dai 13 miliardi recuperati dalla lotta all’evasione fiscale, si ritagli una quota per rifinanziare il fondo sociale e il fondo per la non autosufficienza”

Organici comunali ridimensionati a vantaggio degli affidamenti esterni; aumento dei carichi di lavoro per gli addetti; forte coinvolgimento delle associazioni nell'erogazione dei servizi sociali.

I risultati che emergono dalla Quinta rilevazione nazionale sul rapporto fra Enti Locali e Terzo Settore promossa dall'Auser e presentata a Roma il 17 aprile 2012, mostrano un welfare locale sempre meno pubblico, sempre meno “comunale”. Scende al 42% la percentuale di servizi sociali gestiti direttamente dai comuni, una quota che si riduce al 24,2% nel Nord – Ovest e si eleva fino al 54% al Sud. Cresce invece il ricorso alle convenzioni con il volontariato. Il quadro normativo sollecita ormai da alcuni anni i Comuni alla dismissione dei servizi in gestione diretta a favore dell'affidamento a soggetti terzi. Il forte ricorso al Terzo settore è però ancora poco regolato ed è motivato soprattutto dalla necessità di abbattere i costi.

Il V Rapporto Auser, scatta una chiara fotografia sulle modalità di gestione dei servizi socio-assistenziali da parte dei comuni e la realtà che emerge non è delle migliori, con il personale ridotto al lumicino - diminuito del 6,6% negli ultimi 3 anni - e con un carico di richieste che si riversa sempre più sulle spalle del terzo settore. Mentre le fasce deboli della popolazione sono in grande difficoltà.

I dati del dossier Auser confermano, infine, che al centro delle relazioni tra enti locali e Terzo settore c'è un enorme paradosso e molte contraddizioni. 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.

“Il panorama è allarmante- ha sottolineato Michele Mangano presidente nazionale Auser- visto il continuo arretramento del sistema dei servizi pubblici nel nostro Paese.

Fra azzeramenti, riduzioni e tagli, i servizi sociali ai cittadini più fragili, rischiano di essere ridotti pesantemente o addirittura cancellati. E sulle spalle del Terzo Settore comincia a pesare un carico troppo grande, di vera e propria sostituzione nell'erogazione dei servizi sociali e non più di integrazione. Il Volontariato non può essere imbrigliato, burocratizzato. Rivolgiamo un appello al Governo che dopo il rigore dia spazio all'equità, una parola che sembra sparita dal vocabolario dei provvedimenti governativi. Il Welfare nel nostro Paese non è solo definito dalla questione previdenziale e dal mercato del lavoro, è molto più articolato. Sugeriamo che dai 13 miliardi recuperati fino ad ora dalla lotta all'evasione fiscale, si ritagli una quota per rifinanziare il fondo sociale e il fondo per la non autosufficienza."

Comuni a corto di personale: assistenti sociali, educatori, psicologi regolati da contratti atipici

Nel periodo ottobre 2011/ marzo 2012 è stato rilevato come le procedure di assunzioni attivate dai Comuni più grandi (con popolazione superiore ai 10 mila abitanti) per l'erogazione di servizi socio-assistenziali, abbiano privilegiato soprattutto il reclutamento di dipendenti con contratti a termine o "flessibili": tempo determinato, collaborazioni coordinate e continuative, contratti di somministrazione di manodopera e altre forme "atipiche".

A fronte di 216 procedure di assunzione esaminate (riguardanti il settore dei Servizi sociali), si è visto come solo in 34 casi siano state previste assunzioni a tempo indeterminato; 56 sono stati i contratti a tempo determinato; 78 i contratti di collaborazione occasionale con erogazione di voucher proposti (nell'ambito di assunzioni di figure accessorie nei servizi sociali), 48 le collaborazioni a progetto, le coordinate continuative e altre forme contrattuali. Va sottolineato come in 44 casi, i contratti a termine posti in essere dalle Amministrazioni comunali abbiano riguardato figure professionali basilari o "indispensabili" ai fini dell'erogazione delle prestazioni sociali, quali: assistente sociale (22), psicologo (9), educatore (13).

Le parole d'ordine: poche assunzioni ed esternalizzare i servizi. Il personale dei Comuni diminuito del 6,6% negli ultimi 3 anni

Il personale in servizio presso i comuni italiani, nell'ultimo triennio, diminuisce mediamente del 6,6%. Questo è quanto emerge dall'elaborazione dei dati forniti nel "Censimento generale del personale in servizio presso gli Enti Locali" redatto annualmente dal Ministero dell'Interno. Considerando l'ultimo biennio, il trend negativo riguarda per lo più i comuni appartenenti alle regioni del Nord-Est (-13,6%) mentre il personale risulta in flessione di circa il 7% nel Nord-Ovest e nel Centro Italia e del 2,3% al Sud. Se si osserva l'andamento nel triennio 2008/2010, comunque, la flessione appare maggiormente marcata anche nelle regioni del Centro (-9,4%) e nel Sud e nelle isole (-5,1%).

Tra le regioni maggiormente interessate dal fenomeno risultano la Liguria (-43,8% nel 2009-2010) e l'Emilia Romagna (-26,3%) al Nord, mentre al Centro è la Toscana (-15,7%) a mostrare la flessione più marcata. Tra il 2008 ed il 2010 solamente in Abruzzo (+3,1%) e in Valle d'Aosta (+2,9%) si è registrato un aumento del personale in servizio presso i comuni.

In relazione al fenomeno appena descritto risultano maggiormente marcate le differenze territoriali per quel che riguarda l'incidenza, ogni 1.000 residenti, del personale in servizio presso i comuni della stessa area geografica. Tale quota

infatti, sebbene più contenuta al nord Italia già nel 2008, a seguito della maggior diminuzione del personale nel settentrione, scende al 6,5 e al 6,7 rispettivamente nelle regioni del Nord-Est e del Nord-Ovest, mentre risulta pari al 7,4 nel centro e al 7,9 al sud e nelle isole. Al Sud è soprattutto la Sicilia (11,0) a mostrare l'incidenza più elevata del personale in servizio nei comuni, assieme a Calabria (8,4) e Basilicata (7,3).

Totale Personale in servizio presso i comuni (esclusa turnazione, reperibilità e formazione)

	2008	2009	2010	var. % 08/10	var. % 09/10
Abruzzo	8.843	9.169	9.115	3,1	-0,6
Basilicata	5.060	4.909	4.710	-6,9	-4,1
Calabria	17.383	15.203	16.839	-3,1	10,8
Campania	45.438	43.793	42.586	-6,3	-2,8
Emilia Romagna	32.274	35.621	26.261	-18,6	-26,3
Friuli Venezia Giulia	11.503	11.293	11.308	-1,7	0,1
Lazio	46.710	45.547	44.372	-5,0	-2,6
Liguria	8.910	14.955	8.412	-5,6	-43,8
Lombardia	68.693	66.840	65.637	-4,4	-1,8
Marche	12.155	12.015	11.347	-6,6	-5,6
Molise	2.537	2.437	2.286	-9,9	-6,2
Piemonte	33.943	32.835	32.267	-4,9	-1,7
Puglia	21.355	20.729	20.122	-5,8	-2,9
Sardegna	13.674	13.271	13.278	-2,9	0,1
Sicilia	58.907	58.648	55.364	-6,0	-5,6
Toscana	30.332	29.440	24.809	-18,2	-15,7
Trentino Alto Adige	10.493	10.513	10.605	1,1	0,9
Umbria	7.216	6.947	6.827	-5,4	-1,7
Valle d'Aosta	1.578	1.568	1.624	2,9	3,6
Veneto	28.095	29.736	27.150	-3,4	-8,7
Nord-Est	82.365	87.163	75.324	-8,5	-13,6
Nord-Ovest	113.124	116.197	107.939	-4,6	-7,1
Centro	96.413	93.948	87.355	-9,4	-7,0
Sud	173.196	168.158	164.301	-5,1	-2,3
TOTALE	465.097	465.465	434.919	-6,5	-6,6

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Incidenza personale in servizio presso i comuni, ogni 1000 residenti nella stessa regione.

	2008	2009	2010
Abruzzo	6,7	6,9	6,8
Basilicata	8,6	8,3	8,0
Calabria	8,7	7,6	8,4

Campania	7,8	7,5	7,3
Emilia Romagna	7,5	8,2	6,0
Friuli Venezia Giulia	9,4	9,2	9,2
Lazio	8,4	8,1	7,8
Liguria	5,5	9,3	5,2
Lombardia	7,1	6,9	6,7
Marche	7,8	7,7	7,3
Molise	7,9	7,6	7,1
Piemonte	7,7	7,4	7,3
Puglia	5,2	5,1	4,9
Sardegna	8,2	7,9	7,9
Sicilia	11,7	11,6	11,0
Toscana	8,2	7,9	6,7
Trentino Alto Adige	10,4	10,3	10,3
Umbria	8,2	7,8	7,6
Valle d'Aosta	12,5	12,3	12,7
Veneto	5,8	6,1	5,5
Nord-Est	7,3	7,6	6,5
Nord-Ovest	7,2	7,3	6,7
Centro	8,3	8,0	7,4
Sud	8,3	8,1	7,9
TOTALE	7,8	7,8	7,2

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

La riduzione degli organici comunali è un processo avviato a partire dagli anni duemila, sollecitato dai vincoli del Patto di stabilità interno

A favorire tale esito sono in particolare le seguenti norme:

- l'art. 14, co. 9 della legge 122/2010, in base al quale si può procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente. Ciò significa che ogni dieci dipendenti cessati dal servizio solo due possono essere assunto di ruolo;
- l'art. 36, co. 2 del decreto legislativo 165/2001, come modificato dall'art. 17, co. 26, della legge 102/2009, in base al quale le pubbliche amministrazioni possano avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale solo per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali.
- l'art. 4, co. 102, lett. b) della legge 183/2011, che ha esteso agli enti locali e fino al 2013 le disposizioni contenute nella legge 122/2010, in base alle quali le amministrazioni statali hanno la possibilità di "avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009". Analogo limite è introdotto per "la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio-

Il rapporto tra Enti locali e Terzo settore: le procedure di gara per l'affidamento dei servizi sociali. Ecco come si cerca di risparmiare. Cresce il ricorso al Volontariato

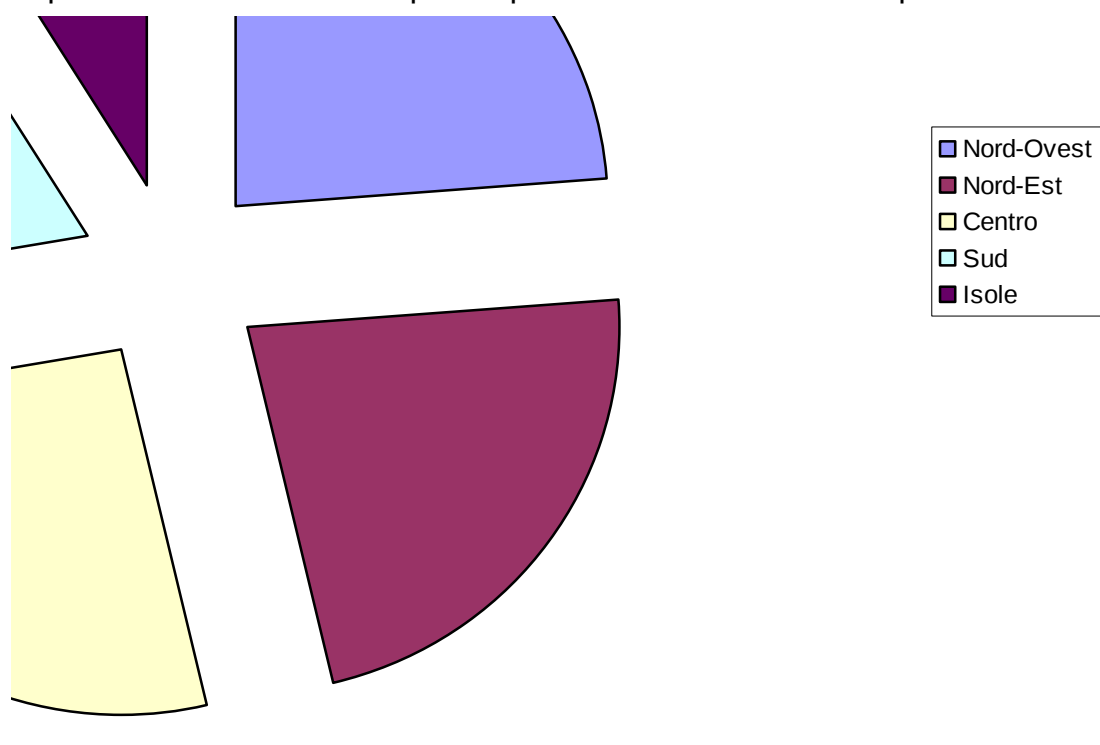
Relativamente al periodo (ottobre 2011 - marzo 2012), sono state esaminate 96 procedure di gara e 98 "determinazioni dirigenziali" pubblicate dai

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 ai quali i Comuni hanno poi trasferito alle imprese sociali e alle associazioni di volontariato la gestione dei servizi alla persona come ad esempio, l'assistenza domiciliare agli anziani, l'assistenza educativa territoriale ai minori, l'asilo nido e la mensa, ecc. e di altri servizi sociali, per una spesa totale prevista di 6,454 milioni di euro.

Gli stanziamenti di spesa risultano assai frammentati: la spesa media per bando (per un totale di 5,676 milioni relativamente alle 96 procedure di gara attivate) è pari a 59.125 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 98 (per un importo medio di circa 7.938 euro ciascuno), di cui ben 53 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.



L'esame delle procedure di affidamento dei servizi sociali attivate nei comuni oggetto di indagine evidenzia come l'affidamento diretto venga utilizzato soprattutto al Sud e nelle Isole, dove la scelta di affidare l'appalto senza alcun confronto tra concorrenti diversi riguarda il 34/35% delle procedure di affidamento poste in essere, meno al Centro (31%) nelle aree del Nord - Ovest (21% e del Nord - Est (26%).

Si stima che, su un totale di 93 euro pro capite impegnati nel 2010 dai Comuni con più di 5 mila abitanti per l'acquisto di prestazioni sociali da soggetti del privato sociale, circa l'11% delle risorse vengano impiegate attraverso affidamenti diretti a cooperative sociali e ad associazioni, in assenza di gare ad evidenza pubblica, 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.

	Affidament o diretto	Procedure ristrette e negoziate	Procedura diretta (asta pubblica, ecc.)	Altro	Totale
Nord- Ovest	21%	44%	31%	4%	100%
Nord-Est	26%	33%	35%	6%	100%
Centro	31%	34%	28%	7%	100%
Sud	34%	36%	23%	7%	100%
Isole	35%	36%	25%	4%	100%

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 viene impiegata principalmente a favore delle cooperative sociali, soprattutto nel Nord-Est (78%). Le Associazioni di Volontariato risultano affidatarie dei servizi sociali principalmente al Sud (28%) e nelle Isole (24%).

Tipologia di affidatario dei servizi sociali, per ripartizione geografica.

	Cooperati ve Sociali	Associazio ni e volontaria to	Altre impres e
Nord- Ovest	76%	21%	3%
Nord-Est	78%	19%	3%
Centro	74%	24%	2%
Sud	69%	28%	2%
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":

Durata media del contratto:

- Fino ad un anno - 31,3%
- Da uno a due anni - 40,6%
- Da due a tre anni - 28,1%

Occorre poi osservare che la breve durata degli incarichi (le convenzioni con durata non superiore a un anno sono pari al 31,3% delle 96 procedure di gara rilevate, una quota che supera il 36% nel Sud) costituisce elemento di forte incertezza nelle prestazioni di efficienza e di efficacia della spesa sociale. Inoltre, 9 gare (cioè il 10% del campione) 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.

Requisiti richiesti alle imprese sociali per la partecipazione alle gare

Requisito	Percentuale
"Condizioni minime di carattere economico" necessarie per la partecipazione alla gara	23%
"Condizioni minime di carattere economico e tecnico"	13%
Di ordine generale, secondo quanto previsto dalla normativa vigente	75%
Criteri dettagliati, individuati sulla base delle caratteristiche dei Servizi/Interventi da appaltare	14%

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 5 le gare pubbliche, infatti, con 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 6 Comuni/enti gestori 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).

I Comuni e il Volontariato: paradossi e contraddizioni

L'indagine ha 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, nel 2011 solo il 45% 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.

Va detto, però, che solo una minoranza tra i Comuni capoluogo ha reso operativa nel 2011 la Consulta o altro organismo rappresentativo del volontariato (1 Comune esaminato su 4). Si tratta di una prassi che riguarda in modo particolare le regioni del Centro - Nord.

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.

Anziani: in aumento le richieste di intervento all'Auser, dove le istituzioni pubbliche non riescono ad arrivare

Gli interventi sociali realizzati da Auser soddisfano una domanda sociale in forte crescita, in genere non coperta dalle istituzioni pubbliche locali preposte; si tratta di una domanda variegata, al cui interno si intrecciano le necessità collegate alla povertà (soprattutto nelle grandi città del Nord, dove emerge la fragilità economica e relazionale delle donne vedove, sole e molto anziane), bisogni socio-sanitari collegati alle condizioni di non autosufficienza e di parziale non autosufficienza degli anziani, bisogni di compagnia, socialità e di "benessere", le necessità di spostamento nel territorio.

In particolare, la richiesta di servizi di mobilità e collegati ai trasporti è ormai un fenomeno in forte crescita, collegato non solo alla necessità, da parte degli anziani, di raggiungere uffici pubblici e presidi ospedalieri e ambulatoriali, ma anche al desiderio, espresso da una quota rilevante di utenti ultrasessantacinquenni soli, di spostarsi nel territorio per svolgere attività sociali e in modo particolare relazionali, e sbrigare in modo autonomo pratiche d'ufficio. In definitiva, le attività convenzionate svolte da Auser rispondono a un "nuova" domanda sociale espressa dagli anziani, che si indirizza verso l'uso "attivo" del territorio; domanda che può essere soddisfatta sempre meno attraverso il ricorso alla istituzionalizzazione, al contrario, richiede il potenziamento del sistema dei servizi reali e la creazione di nuove opportunità (integrazione sociale, promozione del benessere, invecchiamento) nelle comunità locali.

Auser è partner di una rete estesa di soggetti sociali. Essi svolgono, anche sollecitati dagli enti territoriali, importanti funzioni pubbliche nelle attività di contrasto alla povertà, di promozione della salute e della qualità della vita degli anziani.

Le organizzazioni di volontariato intervengono non solo nella gestione di servizi e interventi sociali “per conto” degli enti locali, ma anche e soprattutto per promuovere e realizzare sul territorio spazi di auto-organizzazione (che in diversi casi si trasformano in veri e propri momenti di auto-governo), innescando politiche sociali più mirate all’evoluzione socio-demografica e ai nuovi bisogni delle popolazione anziane.

Tra i punti di criticità, la forte sollecitazione che gli enti territoriali esercitano nei confronti delle Associazioni per la gestione di “pezzi” di servizi sociali. Nel 2011 e nei primi mesi del 2012, le convenzioni sottoscritte da Comuni e Auser si caratterizzano per la presenza di un numero elevato di servizi e interventi “integrativi” richiesti al volontariato. A tale complessità dell’intervento richiesto spesso non corrisponde però un’adeguata regolazione nonché l’attivazione di un processo di programmazione sociale condivisa.

La metodologia dell’indagine

L’indagine è stata realizzata nel seguente modo:

1) Sono state esaminate le procedure di assunzione attivate dai Comuni nel periodo ottobre 2011 –marzo 2012, allo scopo di esaminare le tipologie contrattuali principali individuate dagli enti, la durata di tali assunzioni e le funzioni comunali interessate. Per quanto riguarda gli organici comunali sono state analizzate le statistiche elaborate per il 2008-2010 dal Ministero dell’Interno.

2) Relativamente al periodo ottobre 2011 – marzo 2012 sono state esaminate le caratteristiche principali di un campione significativo di bandi di gara per l’affidamento e l’aggiudicazione dei servizi socio-assistenziali, approvati e pubblicati sui siti web, dai Comuni con più 10 mila abitanti.

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) si è fatto il punto sul rapporto tra enti locali e volontariato Auser attraverso l’esame di circa 1.000 convenzioni stipulate negli ultimi tre anni.

UFFICIO STAMPA AUSER NAZIONALE

Giusy Colmo, responsabile 348-2819301

ufficiostampa@auser.it

www.auser.it