

**COORDINAMENTO**

**Michele Mangano**

**Sintesi**

**V Rapporto su enti locali e terzo settore**

---

**A cura di Francesco Montemurro, con la collaborazione di Giulio Mancini**

IRES Lucia Morosini

## Indice

<u>MICHELE MANGANO.....</u>	<u>1</u>
<u>SINTESI.....</u>	<u>1</u>
<u>V RAPPORTO SU ENTI LOCALI E TERZO SETTORE.....</u>	<u>1</u>
<u>1. IL PARADOSSO.....</u>	<u>4</u>
<u>2. LA METODOLOGIA DELL'INDAGINE.....</u>	<u>5</u>
<u>3. RISULTATI PRINCIPALI.....</u>	<u>7</u>
<u>1.1 IL PUNTO DI PARTENZA.....</u>	<u>7</u>
<u>1.2 LA RIDUZIONE DEGLI ORGANICI.....</u>	<u>8</u>
<u>1.3 LE ASSUNZIONI.....</u>	<u>17</u>
<u>1.4 IL RAPPORTO TRA ENTI LOCALI E TERZO SETTORE: LE PROCEDURE DI GARA PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI SOCIALI.....</u>	<u>17</u>
<u>1.5 IL RAPPORTO TRA ENTE LOCALE E ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO. PRIME CONSIDERAZIONI SUL CONVENZIONAMENTO.....</u>	<u>22</u>
<u>IL TEMA DEL RAPPORTO TRA «PUBBLICO» E «PRIVATO» NELLE POLITICHE DI WELFARE VA INQUADRATO A PARTIRE DAI CONCETTI DI «SUSSIDIARIETÀ VERTICALE» E «SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE».....</u>	<u>22</u>
<u>SE SUL PRIMO CONCETTO SI PUÒ ESSERE PIÙ FACILMENTE D'ACCORDO - LA SUSSIDIARIETÀ VERTICALE IMPLICA UNA DIVISIONE DI COMPETENZE TRA LO STATO E I DIVERSI ENTI LOCALI - È INVECE PIÙ DIFFICILE GIUNGERE A UNA INTERPRETAZIONE CONCORDE DELLA «SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE». A RIGUARDO SONO PRESENTI ALMENO DUE TENDENZE, DIVERSE SE NON OPPOSTE. LA PRIMA SI ORIENTA SOSTANZIALMENTE VERSO UN «WELFARE RESIDUALE» CHE LIMITA AL MASSIMO L'INTERVENTO DELLO STATO: IN BASE AL LIBRO BIANCO DEL 2009 (MINISTERO DEL LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI), AD ESEMPIO, ESSO DOVREBBE INTERVENIRE, ATTRAVERSO LE ISTITUZIONI COMPETENTI, SOLO IN CASO DI ESTREMO BISOGNO, QUANDO LE RISORSE FAMILIARI, COMUNITARIE, ECC., RISULTANO INSUFFICIENTI.....</u>	<u>22</u>
<u>L'ALTRA TENDENZA SI MUOVE VERSO UN «WELFARE A RESPONSABILITÀ DIFFUSA», PER CUI LE DIVERSE COMPONENTI DELLA SOCIETÀ, CIASCUNA SECONDO I SUOI RUOLI E POSSIBILITÀ, SI SENTONO COINVOLTE, OFFRONO SOSTEGNO, SI FANNO CARICO DEI PROBLEMI DELLE PERSONE IN DIFFICOLTÀ. LA SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE NON IMPLICHEREBBE COSÌ IN PRIMA ISTANZA IL SEMPLICE RITIRO DA PARTE DEL «PUBBLICO», QUANTO UNA PROSPETTIVA DI COLLABORAZIONE FRA TERZO SETTORE ED ENTE PUBBLICO (OLTRE IL GIARDINO, 2006). .....</u>	<u>23</u>
<u>IN SOSTANZA, LO STATO E IL GOVERNO LOCALE SONO CHIAMATI AD ASSICURARE POLITICHE SOCIALI PIÙ INCISIVE ED EFFICACI, MA LA FUNZIONE PUBBLICA NON PUÒ RIMANERE RISTRETTA ENTRO I CONFINI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE. ....</u>	<u>23</u>

<u>IN QUESTO SENSO, LA COSTRUZIONE DI UN NUOVO WELFARE MUNICIPALE E COMUNITARIO RICHIEDE UNA POLITICA GLOBALE DI RIORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI PUBBLICI E DI SOSTEGNO ALLA CRESCITA DEL TERZO SETTORE CHE NULLA HA A CHE FARE CON UN SEMPLICE MECCANISMO SOSTITUTIVO DELLE PRESTAZIONI PUBBLICHE (FORUM PERMANENTE DEL TERZO SETTORE, 1998).....</u>	<u>23</u>
<u>IN QUESTA PROSPETTIVA LA COLLABORAZIONE PARITARIA CON L'ENTE LOCALE PUÒ AVVENIRE SOLO SE IL TERZO SETTORE SI RENDE AUTONOMO, CAPACE DI DEFINIRE LIBERAMENTE LA SUA IDENTITÀ. IN QUESTO MODO POTRÀ AFFRANCARSI DA UNA FUNZIONE SUBALTERNA RISPETTO AGLI ENTI PUBBLICI TERRITORIALI (BUIZZA, 2006). INOLTRE, LE ORGANIZZAZIONI DEL TERZO SETTORE NON DEVONO LIMITARSI AD AFFIANCARE O SOSTITUIRE RISORSE PUBBLICHE, MA SONO CHIAMATE A SVILUPPARE E UTILIZZARE LE RETI DI RELAZIONE SUL TERRITORIO, METTENDOLE IN COLLEGAMENTO CON LE RISORSE PROVENIENTI DAL «PUBBLICO», ASSUMENDO UN RUOLO DI «MULTIPLICATORE DI RISORSE» (OLTRE IL GIARDINO, 2006).....</u>	<u>23</u>
<u>1.6 RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....</u>	<u>28</u>

## 1. Il paradosso

Ridimensionamento degli organici comunali a vantaggio degli affidamenti e delle esternalizzazioni, aumento dei carichi di lavoro per gli addetti e forte coinvolgimento delle associazioni nell'erogazione dei servizi alla persona. In base ai principali risultati che emergono dalla Quinta rilevazione nazionale sul rapporto fra Enti Locali e Terzo Settore promossa dall'**Auser**, il nuovo welfare locale è 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.

La rilevazione effettuata su bandi di concorso e capitolati d'appalto pubblicati dai Comuni negli ultimi sei mesi (ottobre 2011 - marzo 2012) mostra che in molti casi le prestazioni sociali vengono erogate attraverso contratti atipici, mentre il rapporto tra operatori e utenti è destinato ad aumentare, specie per quanto riguarda i servizi per l'infanzia e l'assistenza domiciliare (Sad) per gli anziani. Poco qualificata è inoltre la partecipazione delle organizzazioni di volontariato alla programmazione sociale.

Da sottolineare che negli ultimi due anni è cresciuto, a fronte dei forti limiti imposti alle assunzioni pubbliche, il ricorso alle selezioni finalizzate alla ricerca di personale per lo svolgimento di prestazioni occasionali, da retribuire anche mediante buoni lavoro (voucher), nella forma del lavoro accessorio (legge 23/12/2009, n. 191, che apporta modifiche all'articolo 70 del d. lgs. 276/2003).

Attraverso questa forma contrattuale spesso l'amministrazione comunale potenzia il ricorso al lavoro accessorio, forma d'intervento che in diversi casi può nascondere l'uso sostitutivo e non integrativo delle persone selezionate. Si tratta ormai della modalità di reclutamento del personale prevalente, a giudicare dall'analisi svolta su un campione di bandi di concorso e selezioni pubbliche predisposte negli ultimi sei mesi dai comuni più grandi, con popolazione superiore ai 10 mila abitanti.

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 una «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 della popolazione anziana.

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.

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.

## **2. 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 da ottobre 2011 al 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 tra ottobre 2011 e marzo 2012 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 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 fa il punto sul rapporto tra enti locali e volontariato **Auser** attraverso l'esame di circa 1.000 convenzioni stipulate negli ultimi tre anni.

### **3. Risultati principali**

#### ***1.1 Il punto di partenza***

Negli ultimi anni le amministrazioni pubbliche locali incontrano maggiori difficoltà nell'esercizio delle loro funzioni più qualificate, con particolare riferimento all'attivazione di politiche di sviluppo e alla qualificazione dei servizi collettivi. La finanza locale vive un periodo molto difficile, segnato soprattutto dall'incertezza che sta caratterizzando i lavori di preparazione dei bilanci di previsione per il 2012, con particolare riferimento agli aspetti che riguardano le entrate tributarie, l'applicazione del Federalismo municipale e la riorganizzazione dei piccoli comuni.

I forti vincoli all'azione comunale hanno finito per determinare un significativo aumento della pressione fiscale locale, cui non ha corrisposto un adeguamento della spesa corrente e del livello di copertura dei servizi alla persona. Inoltre, sollecitate dal Patto di stabilità le amministrazioni comunali hanno ormai intrapreso la strada del progressivo dimagrimento degli organici pubblici.

Il quadro normativo sollecita ormai da alcuni anni i Comuni alla dismissione dei servizi in gestione diretta a favore dell'affidamento a soggetti terzi. 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».

Obiettivo di questi provvedimenti non è solo la riduzione della spesa complessiva per il personale ma anche il progressivo ridimensionamento dei servizi pubblici locali.

Inoltre, per il 2012 il concorso complessivo alla manovra è stato ridefinito dai decreti legge di manovra dell'estate 2011 nelle seguenti misure:

- per le regioni a statuto ordinario: 6.100 milioni di euro a decorrere dal 2012;
- per le regioni a statuto speciale e province autonome: 3.000 milioni di euro a decorrere dal 2012;

- per le province: 1.200 milioni di euro per il 2012 e a 1.300 milioni a decorrere dal 2013;
- per i comuni (con popolazione superiore a 5.000 abitanti): 4.200 milioni di euro per il 2012 e a 4.500 milioni a decorrere dal 2013.

Considerando i possibili effetti sulle politiche di welfare, ai vincoli fissati dal Patto di Stabilità interno si devono aggiungere i forti tagli inferti negli ultimi anni ai Fondi nazionali per gli interventi sociali, che hanno perduto circa il 75% delle risorse complessivamente stanziato dallo Stato.

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 2012 la dotazione del Fondo è scesa da 929,3 milioni a 69,95 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 31,99 milioni, assai più contenuta rispetto ai 185,3 milioni del 2010.

Il Fondo per le politiche giovanili ha visto diminuire gli stanziamenti da 94,1 a 8,18 milioni.

## ***1.2 La riduzione degli organici***

La riduzione degli organici comunali non è però una novità degli ultimi anni, si tratta infatti di un processo avviato a partire dagli anni duemila, sollecitato dai vincoli del Patto di stabilità interno.

Osservando le tabelle di seguito riportate, relative all'evoluzione del personale comunale nell'ultimo triennio, diminuisce mediamente del 6,6% il personale in servizio presso i comuni Italiani tra il 2009 ed il 2010. 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).

**Tabella 1: Totale Personale in servizio presso i comuni** (esclusa turnazione, reperibilità e formazione)

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>var. % 08/10</b>	<b>var. % 09/10</b>
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
<b>TOTALE</b>	<b>465.097</b>	<b>465.465</b>	<b>434.919</b>	<b>-6,5</b>	<b>-6,6</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

**Tabella 2: Incidenza personale in servizio presso i comuni, ogni 1000 residenti nella stessa regione**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
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
<b>TOTALE</b>	<b>7,8</b>	<b>7,8</b>	<b>7,2</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Naturalmente, la riduzione del numero di personale con contratto a tempo indeterminato risulta meno marcata a quanto rilevato per i dipendenti con contratti a termine (determinato, co.co co, etc ).

Nel 2009/2010, infatti, il personale in servizio presso i comune avente contratto a tempo indeterminato (full-time o part-time), mostra una flessione del 5,2% (-2,6% se si osserva il periodo 2008-2010) in particolare riguardante, nell'ultimo biennio, i dipendenti di sesso femminile (-5,6%). L'analisi del solo personale a tempo indeterminato conferma e rende maggiormente marcate le caratteristiche viste in precedenza relativamente alle differenze geografiche, con i comuni del Nord-Est che effettuano i tagli agli organici più cospicui (fino al 13,7% solo biennio 2009/2010); le regioni del Sud Italia mostrano nello stesso periodo, di contro, un aumento del personale con contratto a tempo indeterminato, seppur contenuto al di sotto dell'1%, in particolare dovuto al trend dei comuni calabresi (+12,7%). Osservando le caratteristiche anagrafiche del personale con contratto a tempo indeterminato si evince che mediamente, nel 2010, questo ha più di 45 anni (circa il 70% dei dipendenti), in particolare nelle regioni del sud Italia (oltre 80%).

Molto accentuata risulta invece la dinamica dei soggetti in servizio presso i comuni con contratti di lavoro «flessibili» o di collaborazione coordinata e continuativa nel

periodo in esame. Diminuiscono del 20,3% tra il 2008 ed il 2010 (-13% nel 2009/2010) i contratti definiti «flessibili» (tempo determinato, formazione lavoro, lavoro interinale, Lsu e telelavoro), mentre in calo di oltre il 52% nel triennio (-27,2 % nel solo biennio 2009/2010) i contratti Co.co.co.

Complessivamente il personale non a tempo indeterminato risulta in calo principalmente al centro Italia (-40% nel 2008/2010) ed al Nord Ovest (-36,1%) mentre, in analogia con quanto visto precedentemente, la dinamica risulta meno marcata nelle regioni del Sud (-21,8%). Se si esclude il Friuli Venezia Giulia (+4,2%) in nessun'altra regione risulta un aumento del personale a termine tra il 2008 ed il 2010, mentre se si osserva solamente il trend dell'ultimo biennio si può rilevare una diversa dinamica anche in Calabria (+5,4%), Abruzzo (+2,8%), Valle d'Aosta (+2,1) e Trentino Alto Adige (+0,3%). Tra i contratti individuati dal Ministero dell'Interno come "lavoro flessibile", sono in particolare quelli di Formazione Lavoro a subire i tagli più consistenti: -63,7% nel triennio che supera il -77% nelle regioni del centro Italia. Attorno al 20%, invece, la diminuzione dei contratti a tempo determinato, il lavoro interinale e l'LSU. In questo contesto, nonostante l'esiguo numero di casi complessivi (144), fa eccezione il Telelavoro, in aumento del 23,5% tra il 2008 ed il 2010.

**Tabella 3: Totale personale in servizio presso i comuni con contratto a tempo indeterminato, per sesso e regione.**

Regione	Maschi			Femmine			Totale		
	2010	var. % 08/10	var. % 09/10	2010	var. % 08/10	var. % 09/10	2010	var. % 08/10	var. % 09/10
Abruzzo	4.403	2,9	-2,7	2.958	10,5	0,6	7.361	5,8	-1,4
Basilicata	2.564	-0,5	-1,4	1.354	4,8	-1,0	3.918	1,3	-1,3
Calabria	8.876	-0,8	9,9	3.658	6,5	20,2	12.534	1,2	12,7
Campania	27.167	-5,4	-1,4	10.240	2,4	2,3	37.407	-3,4	-0,4
Emilia Romagna	8.340	-14,1	-23,5	15.841	-14,2	-26,4	24.181	-14,2	-25,4
Friuli Venezia Giulia	4.182	-4,0	-3,6	5.990	-1,1	-1,4	10.172	-2,3	-2,3
Lazio	16.568	-3,1	-2,6	23.841	3,0	0,5	40.409	0,4	-0,8
Liguria	4.146	-3,2	-37,4	3.853	0,4	-50,1	7.999	-1,5	-44,2
Lombardia	22.970	-1,9	-1,2	38.311	0,0	-0,2	61.281	-0,7	-0,6
Marche	5.249	-3,9	-2,2	4.991	0,4	-0,5	10.240	-1,8	-1,4
Molise	1.247	-4,7	-3,5	639	4,4	1,9	1.886	-1,8	-1,7
Piemonte	11.742	-3,8	-1,8	18.853	-2,5	-1,2	30.595	-3,0	-1,4
Puglia	10.822	-4,8	-2,3	7.287	-0,4	0,0	18.109	-3,1	-1,4
Sardegna	6.239	-0,2	0,0	4.995	6,5	4,4	11.234	2,7	1,9
Sicilia	24.119	-2,2	-1,7	17.203	7,6	3,7	41.322	1,7	0,5
Toscana	10.782	-14,9	-13,4	12.415	-14,9	-15,1	23.197	-14,9	-14,3
Trentino Alto Adige	4.051	1,6	0,1	4.914	5,6	1,7	8.965	3,8	1,0
Umbria	2.941	-2,3	-1,4	3.128	2,3	2,3	6.069	0,0	0,4
Valle d'Aosta	614	1,0	-0,6	852	6,1	7,2	1.466	3,9	3,8
Veneto	10.879	-4,0	-8,4	13.980	1,4	-9,1	24.859	-1,0	-8,8
Nord-Est	27.452	-6,6	-11,9	40.725	-5,2	-14,8	68.177	-5,8	-13,7
Nord-Ovest	39.472	-2,5	-7,0	61.869	-0,7	-6,2	101.341	-1,4	-6,5
Centro	35.540	-7,1	-6,0	44.375	-3,0	-4,4	79.915	-4,9	-5,1
Sud	85.437	-3,1	-0,5	48.334	5,1	3,6	133.771	-0,3	0,9

							1		
<b>TOTALE</b>	<b>187.901</b>	<b>-4,3</b>	<b>-4,8</b>	<b>195.303</b>	<b>-0,9</b>	<b>-5,6</b>	<b>383.204</b>	<b>-2,6</b>	<b>-5,2</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

**Tabella 4: Personale in servizio presso i comuni con contratto a tempo non indeterminato.**

Regione	Contratti Lavoro flessibile			Contratti di collaborazione coordinata e continuativa			Totale personale non a tempo indeterminato		
	2010	var. % 08/10	var. % 09/10	2010	var. % 08/10	var. % 09/10	2010	var. % 08/10	var. % 09/10
Abruzzo	1.348	12,4	8,0	406	-41,1	-11,2	1.754	-7,1	2,8
Basilicata	575	-15,9	-7,4	217	-57,2	-32,2	792	-33,5	-15,8
Calabria	4.137	-8,6	5,9	168	-64,3	-6,7	4.305	-13,8	5,4
Campania	4.454	-22,5	-17,4	725	-25,1	-12,4	5.179	-22,9	-16,7
Emilia Romagna	1.529	-42,2	-32,9	551	-62,2	-39,8	2.080	-49,3	-34,9
Friuli Venezia Giulia	960	57,1	55,1	176	-63,3	-33,6	1.136	4,2	28,5
Lazio	3.438	-35,0	-18,0	525	-55,0	-14,8	3.963	-38,6	-17,5
Liguria	347	-47,0	-25,6	66	-50,0	-56,0	413	-47,5	-33,0
Lombardia	2.996	-19,1	-8,5	1.360	-58,4	-29,7	4.356	-37,5	-16,4
Marche	811	-18,0	-33,3	296	-59,6	-28,3	1.107	-35,7	-32,1
Molise	264	-28,6	-25,8	136	-44,9	-16,0	400	-35,2	-22,8
Piemonte	1.161	-22,0	-7,6	511	-44,2	-5,9	1.672	-30,5	-7,1
Puglia	1.607	-11,6	-11,6	406	-52,2	-25,9	2.013	-24,5	-14,9
Sardegna	1.402	-16,0	-8,4	642	-39,6	-10,7	2.044	-25,2	-9,1
Sicilia	13.664	-22,0	-19,0	378	-48,6	-42,9	14.042	-23,1	-19,9
Toscana	1.238	-33,8	-12,4	374	-69,2	-60,8	1.612	-47,7	-31,9
Trentino Alto Adige	1.092	-6,8	5,3	548	-19,6	-8,4	1.640	-11,5	0,3
Umbria	480	-9,7	-3,0	278	-55,0	-32,0	758	-34,1	-16,2
Valle d'Aosta	92	-9,8	0,2	66	1,5	4,8	158	-5,4	2,1
Veneto	1.908	-5,6	-1,0	383	-60,0	-30,0	2.291	-23,1	-7,4
Nord-Est	5.489	-14,9	-6,4	1.658	-53,6	-28,7	7.147	-28,7	-12,7
Nord-Ovest	4.595	-22,7	-9,7	2.003	-54,3	-25,5	6.598	-36,1	-15,2
Centro	5.967	-31,3	-18,4	1.473	-60,5	-38,4	7.440	-40,0	-23,4
Sud	27.452	-18,1	-13,5	3.078	-44,3	-20,6	30.530	-21,8	-14,3
<b>TOTALE</b>	<b>43.503</b>	<b>-20,3</b>	<b>-13,0</b>	<b>8.212</b>	<b>-52,3</b>	<b>-27,2</b>	<b>51.715</b>	<b>-28,0</b>	<b>-15,6</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

**Tabella 5: Variazione del Personale in servizio presso i comuni con contratti di tipo «Flessibile» (escluse turnazione e reperibilità)**

Regione	Tempo Determinato		Formazione Lavoro		Lavoro Interinale		LSU		Telelavoro	
	2010	var. %	2010	var. %	2010	var. %	2010	var. %	2010	var. %
		08/10		08/10		08/10		08/10		08/10
Abruzzo	512	-6,2	22	-69,3	242	9,7	572	59,0	0	-
Basilicata	215	14,0	13	-	27	51,7	319	-33,0	1	0,0
Calabria	433	1,0	7	75,0	39	-58,0	3.654	-8,6	4	33,3
Campania	1.363	-6,9	9	325,1	123	-17,9	2.957	-28,4	2	100,0
Emilia Romagna	1.281	-41,9	58	-75,6	172	-5,4	7	14,2	10	-20,4
Friuli Venezia Giulia	339	-16,0	3	-64,9	94	-34,2	525	847,6	0	-100,0
Lazio	2.514	-35,0	11	-71,0	200	-27,1	709	-36,0	4	0,0
Liguria	279	-49,1	24	17,7	36	-51,3	7	-28,3	1	-50,0
Lombardia	2.005	-27,8	39	-63,2	260	-40,9	680	86,2	13	-14,5
Marche	430	-34,6	3	-86,1	33	-66,8	346	63,9	0	-
Molise	215	3,5	0	-	30	29,1	19	-86,5	0	-
Piemonte	782	-24,1	58	-60,7	173	-6,5	135	16,4	12	50,0
Puglia	543	-26,3	9	21,2	198	64,9	858	-10,2	0	-
Sardegna	1.112	6,7	0	-100,0	197	1,6	94	-77,3	0	-
Sicilia	10.681	-10,2	0	0,0	18	-76,4	2.963	-46,6	1	0,0
Toscana	983	-37,4	19	-78,0	134	-21,7	90	160,9	12	33,3
Trentino Alto Adige	944	-12,8	4	10,8	11	-29,6	82	63,8	52	156,4
Umbria	389	-16,9	0	-100,0	43	32,9	47	56,7	0	-
Valle d'Aosta	72	-17,7	0	-	19	38,2	0	-	1	0,0
Veneto	1.031	-25,2	16	-55,6	103	-59,9	725	133,1	32	-14,2
Nord-Est	3.594	-29,1	82	-71,6	380	-36,4	1.340	216,5	94	30,0
Nord-Ovest	3.138	-29,4	121	-55,9	488	-31,5	822	67,4	27	3,2
Centro	4.315	-34,2	33	-77,5	410	-28,8	1.192	-13,8	16	23,1
Sud	15.073	-8,7	61	-42,1	874	-2,4	11.436	-28,6	8	33,3
<b>TOTALE</b>	<b>26.120</b>	<b>-19,8</b>	<b>296</b>	<b>-63,7</b>	<b>2.153</b>	<b>-22,6</b>	<b>14.789</b>	<b>-19,3</b>	<b>144</b>	<b>23,5</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

A seguito della dinamica osservata relativamente al personale in servizio presso i comuni e, nello specifico, dei dipendenti a contratto a tempo indeterminato, appare evidente come l'incidenza di questi ultimi sul totale del personale tenda ad aumentare tra il 2008 ed il 2010, passando mediamente dall'84,6% all'88,1%.

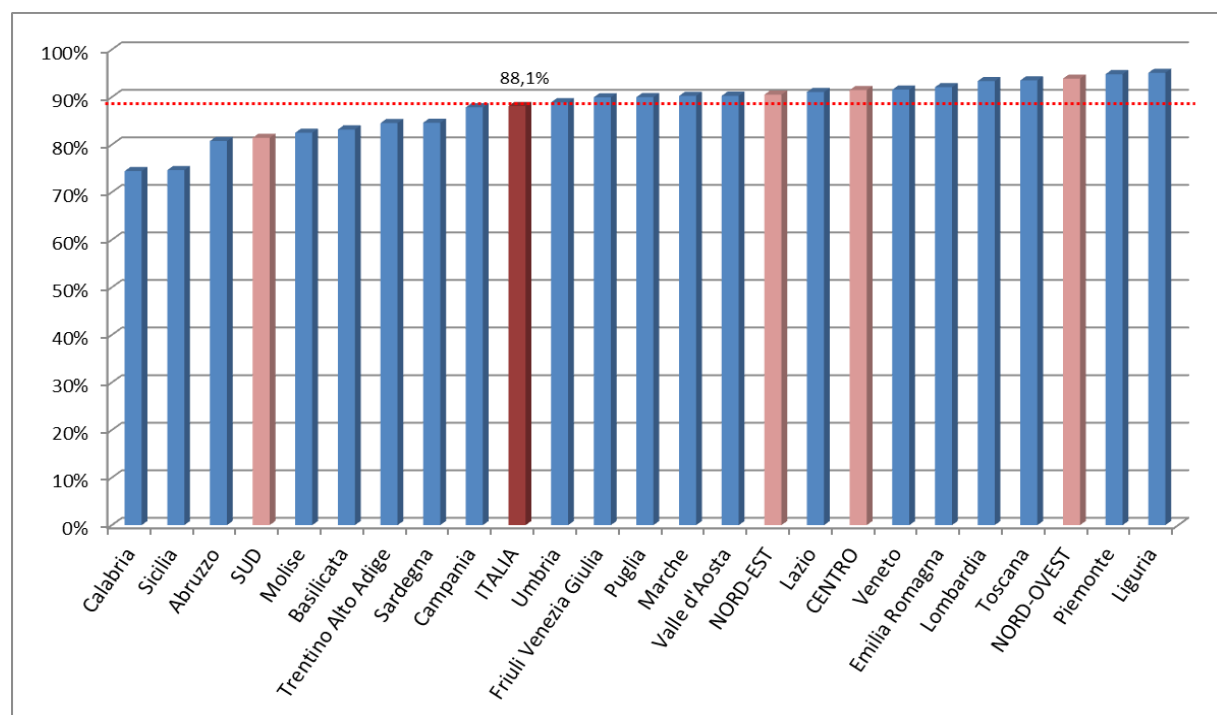
In particolare tale quota risulta elevata nelle regioni del Nord-Ovest (fino al 93,9% nel 2010) ed al centro (91,5%) dove si registra anche il trend più marcato (+4,4% nel 2008/2010); permane invece contenuta all'81,4% al Sud e nelle Isole, con valori più bassi registrati in Sicilia (74,6%) e in Calabria (74,4%). Tra le regioni italiane con la più elevata incidenza di contratti a tempo indeterminato per il personale in servizio presso i comuni, troviamo la Liguria (95,1%), il Piemonte (94,8%) e la Lombardia (93,4%) al Nord, seguite dalla Toscana (93,5%) al Centro.

**Tabella 6: Incidenza contratti a tempo indeterminato sul totale del personale in servizio presso i comuni**

	2008	2009	2010
Abruzzo	78,7%	81,4%	80,8%
Basilicata	76,5%	80,8%	83,2%
Calabria	71,3%	73,1%	74,4%
Campania	85,2%	85,8%	87,8%
Emilia Romagna	87,3%	91,0%	92,1%
Friuli Venezia Giulia	90,5%	92,2%	90,0%
Lazio	86,2%	89,4%	91,1%
Liguria	91,2%	95,9%	95,1%
Lombardia	89,9%	92,2%	93,4%
Marche	85,8%	86,4%	90,2%
Molise	75,7%	78,7%	82,5%
Piemonte	92,9%	94,5%	94,8%
Puglia	87,5%	88,6%	90,0%
Sardegna	80,0%	83,1%	84,6%
Sicilia	69,0%	70,1%	74,6%
Toscana	89,8%	92,0%	93,5%
Trentino Alto Adige	82,3%	84,4%	84,5%
Umbria	84,1%	87,0%	88,9%
Valle d'Aosta	89,4%	90,1%	90,3%
Veneto	89,4%	91,7%	91,6%
<b>TOTALE</b>	<b>84,6%</b>	<b>86,8%</b>	<b>88,1%</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

**Graf. 1: Incidenza contratti a tempo indeterminato sul totale del personale in servizio presso i comuni, anno 2010**



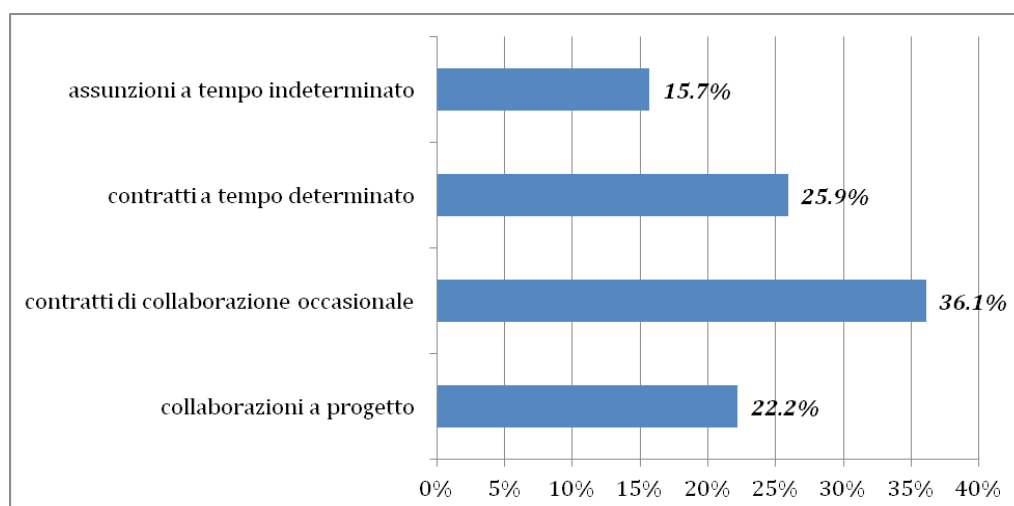


### **1.3 Le assunzioni**

Nel periodo tra ottobre 2011 e 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, a fronte dei forti vincoli posti al lavoro a tempo indeterminato, il reclutamento di dipendenti con contratti a termine o «flessibili» e soprattutto il ricorso al lavoro accessorio e agli inserimenti socio-lavorativi.

A fronte di 216 procedure di assunzione esaminate (riguardanti il settore dei Servizi sociali), si è visto come solo in 34 casi (15,7%) siano state previste assunzioni a tempo indeterminato; 56 (25,9%) sono stati i contratti a tempo determinato; 78 (36,1%) i contratti di collaborazione occasionale con erogazione di voucher proposti (nell'ambito di assunzioni di figure accessorie nei servizi sociali), 48 (22,2%) le collaborazioni a progetto, le coordinate continuative e altre forme contrattuali.

**Graf. 2: Procedure d'assunzione (ott.2011 - marzo 2012)**



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).

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

Relativamente a un periodo più ampio (ottobre 2011 - marzo 2012), sono state esaminate le procedure di gara (96) e le determinazioni dirigenziali (98) pubblicate dai Comuni appartenenti al medesimo campione di riferimento, per l'affidamento all'esterno di servizi sociali.

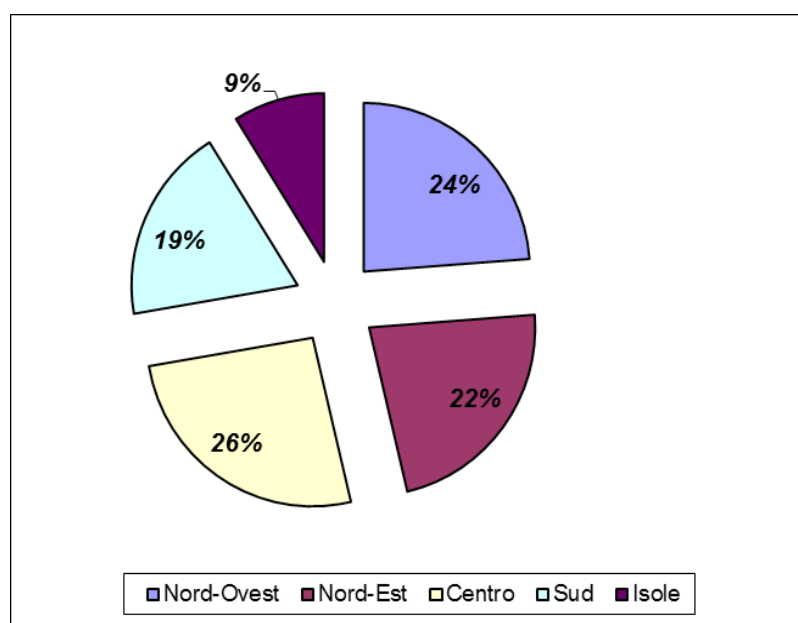
Si tratta di selezioni pubbliche e «ristrette» (cioè con procedure negoziate e a licitazione privata) e di «affidamenti diretti», in base ai quali i Comuni hanno poi trasferito alle imprese sociali e alle associazioni di volontariato la gestione dei servizi alla persona (quali, ad esempio, l'assistenza domiciliare e l'educativa territoriale,

l'asilo nido e la mensa, ecc.) e di altri servizi sociali, per una spesa totale prevista di 6,454 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.

**Graf. 3: Spesa sociale affidata all'esterno tramite procedure di selezione.**  
(Tot. 5,676 milioni (composizione %; aprile 2012)



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).

**Tabella 7: Procedure di affidamento, per tipologia e ripartizione geografica**

	<b>Affidamento diretto</b>	<b>Procedure ristrette negoziate</b>	<b>Procedura diretta (asta pubblica, ecc.)</b>	<b>Altro</b>
<b>Nord-Ovest</b>	21%	44%	31%	4%
<b>Nord-Est</b>	26%	33%	35%	6%
<b>Centro</b>	31%	34%	28%	7%
<b>Sud</b>	34%	36%	23%	7%
<b>Isole</b>	35%	36%	25%	4%

Fonte: Indagine campionaria Auser, 2012

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 Italiano (78%). Le Associazioni di Volontariato risultano affidatarie dei servizi sociali principalmente al Sud (28%) e nelle Isole (24%).

**Tabella 8: Tipologia di affidatario dei servizi sociali, per ripartizione geografica**

	<b>Cooperative Sociali</b>	<b>Associazioni e volontariato</b>	<b>Altre imprese</b>
<b>Nord-Ovest</b>	76%	21%	3%
<b>Nord-Est</b>	78%	19%	3%
<b>Centro</b>	74%	24%	2%
<b>Sud</b>	69%	28%	2%
<b>Isole</b>	72%	24%	4%

Fonte: Indagine campionaria Auser, 2012

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».

**Tabella 9: Durata media del contratto**

<b>Durata media</b>	<b>Percentuale</b>
Fino ad un anno	31,3%
Da uno a due anni	40,6%
Da due a tre anni	28,1%

Fonte: Indagine campionaria Auser, 2012

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.

### **Tabella 10: Requisiti richiesti alle imprese sociali per la partecipazione alle gare**

<b>Requisito</b>	<b>Percentual</b>
«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%

*Fonte: Indagine campionaria Auser, 2012*

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 cinque gare pubbliche, 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 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).

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 otto amministrazioni su dieci 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.

### **1.5 Il rapporto tra ente locale e organizzazioni di volontariato. Prime considerazioni sul convenzionamento**

Il tema del rapporto tra «pubblico» e «privato» nelle politiche di welfare va inquadrato a partire dai concetti di «sussidiarietà verticale» e «sussidiarietà orizzontale».

Se sul primo concetto si può essere più facilmente d'accordo - la sussidiarietà verticale implica una divisione di competenze tra lo Stato e i diversi Enti locali - è invece più difficile giungere a una interpretazione concorde della «sussidiarietà orizzontale». A riguardo sono presenti almeno due tendenze, diverse se non opposte. La prima si orienta sostanzialmente verso un «welfare residuale» che limita al massimo l'intervento dello Stato: in base al Libro Bianco del 2009 (Ministero del Lavoro, Salute e Politiche sociali), ad esempio, esso dovrebbe intervenire, attraverso le istituzioni competenti, solo in caso di estremo bisogno, quando le risorse familiari, comunitarie, ecc., risultano insufficienti.

Così, il welfare residuale è volto a tutelare i soli “soggetti autenticamente bisognosi” (definizione che non compare in alcun provvedimento repubblicano in materia di politiche sociali; essa allude, così come sottolineato nel dibattito parlamentare, a presunti abusi nell'erogazione delle indennità di accompagnamento e di altre prestazioni sociali), per realizzare un impianto sociale fortemente alternativo alla legge 328/00 (e alla maggior parte delle norme sociali regionali). Attraverso le linee guida del Libro Bianco del 2009 emerge inoltre un “nuovo” concetto di sussidiarietà orizzontale: l’“offerta di sussidiarietà di servizi da parte delle famiglie e delle organizzazioni con finalità sociali”, cioè il welfare familistico.

L'altra tendenza si muove verso un «welfare a responsabilità diffusa», per cui le diverse componenti della società, ciascuna secondo i suoi ruoli e possibilità, si sentono coinvolte, offrono sostegno, si fanno carico dei problemi delle persone in difficoltà. La sussidiarietà orizzontale non implicherebbe così in prima istanza il semplice ritiro da parte del «pubblico», quanto una prospettiva di collaborazione fra Terzo Settore ed Ente pubblico (Oltre il Giardino, 2006).

Peraltro il principio della sussidiarietà orizzontale sancito dall'articolo 118 della Costituzione non va inteso, come spesso si lascia ritenere, nel senso che l'intervento pubblico opera solo nel caso in cui il privato non riesca a far fronte, ma nel senso di riconoscere che anche l'attività svolta da privati possa assumere il perseguimento di interessi generali e perciò stesso assuma rilievo pubblico (Di Vittorio, 2010).

In sostanza, lo Stato e il governo locale sono chiamati ad assicurare politiche sociali più incisive ed efficaci, ma la funzione pubblica non può rimanere ristretta entro i confini della Pubblica Amministrazione.

In questo senso, la costruzione di un nuovo welfare municipale e comunitario richiede una politica globale di riorganizzazione dei servizi pubblici e di sostegno alla crescita del Terzo Settore che nulla ha a che fare con un semplice meccanismo sostitutivo delle prestazioni pubbliche (Forum Permanente del Terzo Settore, 1998).

In questa prospettiva la collaborazione paritaria con l'Ente locale può avvenire solo se il Terzo Settore si rende autonomo, capace di definire liberamente la sua identità. In questo modo potrà affrancarsi da una funzione subalterna rispetto agli Enti pubblici territoriali (Buizza, 2006). Inoltre, le organizzazioni del Terzo Settore non devono limitarsi ad affiancare o sostituire risorse pubbliche, ma sono chiamate a sviluppare e utilizzare le reti di relazione sul territorio, mettendole in collegamento con le risorse provenienti dal «pubblico», assumendo un ruolo di «moltiplicatore di risorse» (Oltre il Giardino, 2006).

La L. 266/91 (Legge quadro sul volontariato) riconosce il valore sociale e la funzione dell'attività del volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo.

Tale normativa definisce chiaramente l'attività di volontariato come quella attività «prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà».

La norma è finalizzata anche a promuovere lo sviluppo delle organizzazioni di volontariato e di favorirne «...l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo Stato, dalle regioni, e dagli enti locali.» Si tratta di finalità proprie anche dello Stato e degli enti territoriali; anzi, molto stretta è la condivisione con i comuni, enti chiamati a produrre «... beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali», in base a quanto disposto dall'art.112 del Testo Unico degli Enti Locali.

Lo strumento giuridico per regolamentare questa forma di collaborazione tra pubbliche amministrazioni e volontariato è la convenzione, che l'art.7 della L. 266/91 introduce come una possibilità, purché le associazioni siano iscritte da almeno sei mesi nei registri istituiti presso le regioni e dimostrino attitudine e capacità operativa. La norma peraltro non spiega quale sia l'oggetto delle convenzioni limitandosi a disciplinarne a grandi linee il contenuto.

Il campo d'azione privilegiato dalle associazioni di volontariato è quello dei servizi socio-sanitari. Nel sistema degli interventi sociali le associazioni di volontariato sono sollecitate dalla L.328/2000 ("Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"), sia a co-programmare e co-progettare (insieme con gli enti territoriali), sia a gestire servizi e interventi di carattere integrativo e innovativo.

L'atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona in attuazione della L.328/2000 (D.P.C.M. 30 marzo 2001) ha poi specificato meglio il ruolo del volontariato nel sistema dei servizi socio-assistenziali. Infatti, in base all'articolo 3, le regioni e i comuni valorizzano l'apporto del volontariato nel sistema di interventi e servizi come espressione organizzata di solidarietà sociale, di auto-aiuto e reciprocità nonché con riferimento ai servizi e alle prestazioni, anche di carattere promozionale, complementari a servizi che richiedono una organizzazione complessa ed altre attività compatibili con la natura e le finalità del volontariato. In sostanza, gli enti pubblici stabiliscono forme di collaborazione con le organizzazioni di volontariato avvalendosi dello strumento della convenzione.

Così delineata la convenzione assume carattere di accordo associativo, attraverso il quale il soggetto pubblico e il volontariato, nel perseguire le medesime finalità di solidarietà sociale, condividono responsabilità, rischi e risorse (Onorati, 2008).

Il sistema di convenzionamento è stato ritenuto ammissibile dalla Corte di giustizia europea (sent. 17/06/97 Causa C-70/95).

Le forti contestazioni di questi anni da parte delle imprese commerciali nei confronti delle convenzioni stipulate con il volontariato sono dovute ad una "evidente forzatura da parte degli enti pubblici, che utilizzano impropriamente lo strumento convenzionale per affidare servizi complessi, a volte anche essenziali, al volontariato eludendo le procedure ad evidenza pubblica, nell'ottica della riduzione delle spese" (Onorati, 2008).

L'analisi di un campione significativo di 468 convenzioni **Auser** sottoscritte nel 2009/2012 con gli enti locali, ha consentito di identificare almeno quattro tipologie di accordi:

**un primo gruppo di convenzioni** (circa il 28%) si distingue per l'applicazione del principio di **sussidiarietà orizzontale** (ormai recepito dall'articolo 118 della Costituzione) attraverso il «riconoscimento» di interventi di interesse generale, quali il «trasporto sociale» e la «compagnia sociale», organizzati in modo autonomo da **Auser**. Focalizzandoci su questa tipologia di accordi, negli ultimi anni è cresciuto notevolmente il numero delle persone che si rivolgono alle organizzazioni di volontariato collegate all'Auser per chiedere di essere accompagnate e trasportate presso i servizi pubblici e privati e nei luoghi di socialità.



Il servizio di trasporto sociale è nato circa 20 anni fa come attività auto organizzata, svolta dagli organismi Auser delle regioni Lombardia ed Emilia Romagna (negli anni seguenti si sono poi aggiunti gli organismi delle altre regioni), successivamente riconosciuta, promossa e cofinanziata dai diversi livelli istituzionali di governo locale, e in particolare da Regione e Comune.

Nell'ultimo biennio esaminato (2009/2010) mediamente gli interventi di "accompagnamento e trasporto sociale" attivati Auser, ammontano a circa 210 mila unità. Circa il 65% di questi interventi è organizzato in modo autonomo da Auser, il restante 35% attraverso in convenzionamento con gli enti locali. La domanda di servizi di "trasporto sociale" si pone come il risultato dell'evoluzione dei processi demografici e sociali (ad esempio, il progressivo invecchiamento della popolazione e il ridimensionamento delle reti protettive familiari), degli stili di vita anziani (la richiesta di socialità e di mobilità), e delle carenze strutturali dell'offerta pubblica di tali tipologie di servizi. E' difficile acquisire informazioni precise sulle diverse finalità dell'attività (dall'accompagnamento ai servizi pubblici al trasporto nei luoghi di socialità). Tuttavia, si può ritenere, con un buon grado di attendibilità, come il servizio erogato abbia riguardato:

- per il 55% accompagnamento e/o trasporto verso strutture socio-sanitarie;
- per il 25% accompagnamento e/o trasporto verso altre strutture pubbliche;
- per il 20% accompagnamento e/o trasporto verso strutture private e per attività di socializzazione.

Dal momento dell'attivazione, i servizi di accompagnamento e trasporto sociale hanno interessato in primo luogo gli anziani e le persone diversamente abili, poi è cresciuto il numero degli "utenti" in condizione di disagio economico o privi di mezzi di trasporto autonomo.

**un secondo gruppo di convenzioni** (circa il 12%) si caratterizza per la previsione di un intervento «**pro-attivo**» da parte di **Auser** nell'organizzazione di servizi sociali integrativi a sostegno delle attività istituzionali degli enti locali. Si tratta di accordi che sollecitano il protagonismo (lettura dei bisogni, ideazione, programmazione) dell'organismo di volontariato nella progettazione dei servizi a carattere socio-assistenziale (specie per quanto riguarda le attività di assistenza agli anziani). Tale tipologia di accordi valorizza l'autogestione, la co-progettazione e la partecipazione dell'organismo di volontariato alla programmazione sociale. Paradossalmente il numero di tali convenzioni è più alto nella prima parte degli anni duemila (quando, sollecitate dalla legge 328/2000, amministrazioni pubbliche locali e odv hanno dato il via a collaborazioni impostate sul protagonismo del Terzo settore), piuttosto che negli ultimi anni.

**un terzo gruppo di convenzioni** (circa il 38%) prevede un intervento «**passivo**» da parte dell'organismo di volontariato nell'organizzazione di servizi sociali integrativi. In questi casi, il testo delle convenzioni si limita a fornire indicazioni all'Odv circa le modalità di attivazione dei servizi richiesti e le attività di coordinamento con l'ente locale. Tali accordi, che in genere hanno per oggetto l'attivazione di uno o due servizi integrativi da parte di **Auser** (ad esempio, a supporto dell'assistenza domiciliare oppure delle attività di asilo nido), si distinguono

dunque per il forte richiamo al coordinamento dell'ente locale e per la fissazione di modalità rigide di erogazione del servizio.

**un quarto gruppo di convenzioni** (circa il 22%) è orientato a regolare un rapporto di collaborazione «**poco definito**», che sollecita le Odv a supportare l'ente locale nell'erogazione di un numero elevato di servizi sociali e di altra natura (in genere si tratta di almeno 5 aree d'intervento anche non collegate tra loro), in assenza di indicazioni specifiche sul ruolo e sulle funzioni attribuite al volontariato. Si tratta, in genere, delle convenzioni di nuova generazione (2011/2012), la cui sottoscrizione viene spesso sollecitata dall'ente locale, anche alla luce delle carenze finanziarie che contraddistinguono la recente evoluzione delle politiche sociali pubbliche. In diversi casi, l'elenco dei servizi convenzionati e i contenuti delle attività convenzionate vengono riportati nel seguente modo:

- ◆ varie attività socio-assistenziali;
- ◆ tutela e valorizzazione patrimonio ambientale;
- ◆ attività educative;
- ◆ attività culturali di tutela e valorizzazione dei beni culturali;
- ◆ educazione alla pratica sportiva e ricreativa.

*Comune di Noceto (Pr).*

Oppure:

- ◆ tutela degli alunni nei momenti che precedono l'inizio delle lezioni e che ne seguono il termine;
- ◆ assistenza in servizi scolastici: compresenza per supporto a vigilanza in varie attività;
- ◆ attività di assistenza in servizi culturali;
- ◆ collaborazione nella tutela e cura degli spazi destinati al verde pubblico (strade, piazze, giardini pubblici, aree cimiteriali, parcheggi, etc.), *senza utilizzo* di attrezzature meccaniche o elettriche (quali ad esempio decespugliatori, motoseghe, tosaerba, soffiatori...);
- ◆ collaborazione con gli operatori di assistenza domiciliare;
- ◆ collaborazione con i servizi scolastici e servizi sociali a supporto delle attività comunali;
- ◆ collaborazione con gli operatori nelle iniziative e manifestazioni legate alla raccolta differenziata.

*Comune di Monteveglio (Bo)*

Il rischio che tali attività siano destinate soprattutto a far fronte all'emergenza personale dell'ente locale, è alto.

In linea generale, le attività di volontariato organizzate da Auser convenzionate con gli enti locali sono finalizzate all'erogazione delle seguenti prestazioni:

- compagnia telefonica, a domicilio e per uscire;
- trasporto sociale per visite, controlli medici e altre attività;

- aiuto relazionale e per piccoli interventi domiciliari alla consegna della spesa o dei farmaci;
- informazioni sui servizi attivi nella propria città alla promozione di opportunità di svago e intrattenimento e di apprendimento continuo;
- supporto alle attività organizzate dall'ente locale.

Tali attività sono finalizzate al raggiungimento dei seguenti obiettivi-valori:

- la partecipazione degli anziani alla vita sociale;
- l'equità di accesso ai servizi;
- la promozione di stili di vita positivi;
- il sostegno per convivere attivamente con la cronicità.

Nel 2009/2012 circa il 65% dei servizi erogati è stato attivato con risorse proprie dai volontari Auser mentre la restante quota è stata organizzata attraverso la sottoscrizione di almeno 2.750 Convenzioni con gli enti locali. Tali accordi sono stati finalizzati: alla realizzazione di interventi domiciliari (18%), di "trasporto sociale" e di accompagnamento nei luoghi che ospitano i servizi pubblici e privati di interesse (35%), per lo sviluppo delle relazioni sociali e degli interventi culturali e ricreativi (10%), a favore delle politiche abitative (8%), e per l'attivazione di altri interventi e servizi (29%), i cui contenuti spesso sono stati individuati dagli enti locali.

Le Convenzioni hanno consentito di erogare più di 300 mila servizi a favore degli "utenti", con un spesa complessiva di 26,3 milioni di euro, di cui la quota prevalente (circa l'80%) proviene da Comuni e Regioni. Va detto che in numerosi casi le convenzioni attivano meccanismi di compartecipazione ai costi dell'utente (spesso regolamentati attraverso l'uso dell'Isee).

Con la stipula di convenzioni in genere le organizzazioni di volontariato ottengono solo il rimborso di spese effettuate per realizzare l'attività oggetto della convenzioni. In queste possono legittimamente comparire una quota parte delle spese generali dell'associazione, la cui percentuale può essere indicata all'interno della convenzione stessa. Appare ragionevole una percentuale non superiore al 10% dell'importo della convenzione.

Ad ogni modo, la tematica del rimborso delle spese all'Odv e della compartecipazione ai costi da parte degli utenti dei servizi, non sempre è trattata in modo chiaro e univoco all'interno delle Convenzioni.

Un'altra area problematica riguarda il collegamento tra le convenzioni Enti locali - Odv e la rete dei servizi sociali a carattere sovracomunale (legge 328/2000). Considerando il campione delle 210 convenzioni sottoscritte nel 2011/2012 e ad oggi esaminate (ricordiamo che il campione totale degli accordi presi in considerazione in questa indagine è pari a 468 unità e fa riferimento al quadriennio 2009/2012), occorre sottolineare come solo il 9% di esse (19) sia stato attivato nell'ambito degli interventi organizzati dal Piano di zona sociale, anche attraverso l'espressione dei Tavoli di consultazione del Terzo settore.

## **1.6 Riferimenti bibliografici**

Buizza Chiara, *Aspettative di rete per un nuovo welfare - L'orizzonte dei rapporti volontariato-ente locale*», in *Aggiornamenti Sociali*, 4 (2006) 311-320.

Di Vittorio Luigi, *Il Quadro Legislativo entro cui ci muoviamo. Come è, come vogliamo che si evolva. L'assetto Auser da "Monopoli" ad oggi*, maggio 2010

Montemurro Francesco, *Governare lo sviluppo economico del territorio*, Maggioli 2006.

*Oltre il Giardino, Riflettere per agire nei Servizi Sociali*, 2006.

*Patto tra Governo e Forum Permanente del Terzo Settore* (Padova 1998).

Onorati Roberto, <http://www.diritto.it/art.php?file=/archivio/25482.html>, 2008.