



COORDINAMENTO

**Michele Mangano**

## **VI Rapporto su enti locali e terzo settore**

---

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

Roma, marzo 2013

# Indice

<b>1. PREMESSA.....</b>	<b>3</b>
<b>2. LA METODOLOGIA DELL'INDAGINE.....</b>	<b>5</b>
<b>3. RISULTATI PRINCIPALI.....</b>	<b>6</b>
3.1 IL DECLINO DEL PUBBLICO IMPIEGO.....	6
3.2 LA RIDUZIONE DEGLI ORGANICI.....	8
3.3 LE PROCEDURE DI ASSUNZIONE NEI COMUNI.....	15
3.4 LE ASSUNZIONI NEI SERVIZI SOCIALI.....	16
3.5 IL RAPPORTO TRA ENTI LOCALI E TERZO SETTORE: LE PROCEDURE DI GARA PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI SOCIALI.....	17
<b>4. L'INDAGINE SUL CAMPO.....</b>	<b>20</b>
<b>5. IL RAPPORTO TRA ENTE LOCALE E ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO. PRIME CONSIDERAZIONI SUL CONVENZIONAMENTO.....</b>	<b>24</b>

## 1. Premessa

Un grande sforzo degli attori locali coinvolti, però con poche idee in comune, pochissime risorse e forti differenziazioni territoriali per quanto riguarda la garanzia dell'accesso ai servizi. Questa è la rappresentazione del welfare locale che emerge dalla Sesta rilevazione nazionale sul rapporto fra Enti Locali e Terzo Settore promossa dall'Auser.

Mentre Stato e Regioni riducono progressivamente le risorse destinate alla gestione associata dei servizi sociali (Piani di zona), prosegue nei Comuni la tendenza all'incremento degli affidamenti e delle esternalizzazioni, con forte coinvolgimento delle associazioni nell'erogazione dei servizi alla persona.

Il rapporto tra Enti locali e terzo settore è fortemente condizionato dall'azione delle nuove regole del Patto di Stabilità Interno.

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 2013, con particolare riferimento agli aspetti che riguardano i trasferimenti statali e 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. Inoltre il quadro normativo sollecita ormai da alcuni anni i Comuni alla dismissione dei servizi in gestione diretta a favore dell'affidamento a soggetti terzi.

Ridimensionamento degli organici comunali a vantaggio degli affidamenti, aumento dei carichi di lavoro per gli addetti e forte coinvolgimento delle Associazioni nell'erogazione dei servizi socio-assistenziali (anziani, minori, adulti in difficoltà, ecc.). In base ai principali risultati che emergono dalla Sesta rilevazione nazionale sul rapporto fra Enti Locali e Terzo Settore promossa dall'Auser, il nuovo welfare locale è sempre meno «comunale». Ormai si attesta al 43,6% (dati Ministero dell'interno) la percentuale di interventi sociali (considerando il numero delle prestazioni) gestiti direttamente dai comuni, una quota che si riduce al 25,9 % nel Nord – Ovest e si eleva invece fino al 53,8% nel Sud.

I dati del dossier Auser descrivono invece il rilevante apporto che Associazioni e Imprese sociali forniscono alla gestione dei servizi sociali. Tuttavia, le amministrazioni pubbliche locali sono ancora inadempienti nella creazione di regole davvero efficienti e trasparenti per consentire al Terzo settore sia di erogare servizi di qualità alla cittadinanza, sia di svolgere un ruolo importante nella programmazione sociale e in termini di sussidiarietà orizzontale.

Il rapporto tra enti locali e terzo settore è fortemente condizionato dall'azione delle nuove regole che disciplinano il pubblico impiego. Il quadro normativo sollecita ormai da alcuni anni i Comuni alla dismissione dei servizi in gestione diretta a favore dell'affidamento a soggetti terzi.

In base alla rilevazione effettuata su bandi di concorso e capitolati d'appalto pubblicati dai Comuni nel periodo settembre 2012 – marzo 2013, sappiamo che in molti casi le prestazioni sociali vengono erogate attraverso contratti atipici, mentre il rapporto tra numero di operatori e numero di utenti è

destinato ad aumentare, specie per quanto riguarda i servizi per l'infanzia e l'assistenza domiciliare per gli anziani (Sad). Un altro punto interrogativo, inoltre, riguarda la qualità della 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 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 2012 e nei primi mesi del 2013, 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.

## 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 settembre 2012 al febbraio 2013, 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 2008-2011 dal Ministero dell'Interno.
- 2) Relativamente al periodo tra settembre 2012 e febbraio 2013 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

#### 3.1 Il declino del pubblico impiego

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.

Numerose inoltre le novità introdotte in materia di personale dalla legge di stabilità (legge n. 228/2012). Il concorso dei dipendenti pubblici al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa appare tutto sommato assai limitato.

Le manovre estive degli anni precedenti avevano già consentito, come riportato nel conto annuale del personale del 2011 e dal censimento del personale degli enti locali sempre del 2011, di raggiungere significativi risultati di contenimento della spesa per il personale delle Pubbliche Amministrazioni. Nel dettaglio, comunque, vengono introdotte dalla legge n. 228/2012 le seguenti norme:

- inserisce forti limitazioni alla possibilità di prorogare i contratti di collaborazione ed il divieto al loro rinnovo. Sii applicano agli incarichi di collaborazione, ivi compresi quelli coordinati e continuativi, e non solo a quelli di consulenza, studio e ricerca. Rimangono esclusi gli incarichi professionali.

- introduce la possibilità per tutte le amministrazioni pubbliche, ivi compresi quindi gli enti locali e le regioni, di prorogare la durata dei contratti di assunzione a tempo determinato in essere alla data del 30 novembre 2012.
- consente la stabilizzazione dei lavoratori precari. Questa disposizione opera in via permanente per tutti i dipendenti che hanno raggiunto 36 mesi di anzianità presso la stessa Pubblica Amministrazione (non ha carattere vincolante ma introduce un'opportunità).

Considerando i possibili effetti sulle politiche di welfare, ai vincoli fissati dal Patto di Stabilità interno in materia di pubblico impiego 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.

Infine, i fondi statali destinati a politiche di carattere sociale, drasticamente ridotti con la Legge di stabilità 2011 e la Legge di stabilità 2012, sono stati in parte reintegrati con la Legge di stabilità 2013 (Legge 24 dicembre 2012, n. 228), che ha segnato una timida inversione di tendenza.

Le risorse aggiuntive sono stanziato per il solo 2013 e concentrate sui fondi per le politiche sociali e per le non autosufficienze:

Per gli anni successivi, però, il welfare sociale non potrà contare su alcuna certezza.

**Tab.1: Legge di stabilità 2013 - FONDI STATALI DI CARATTERE SOCIALE**  
(Bilancio di previsione dello Stato - milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fondo per le politiche della famiglia	346,5	186,6	185,3	51,5	32	19,8	21,2	21,4
Fondo pari opportunità	64,4	30	3,3	17,2	10,5	10,8	11,6	11,7
Fondo politiche giovanili	137,4	79,8	94,1	12,8	8,2	6,2	6,9	6,7
Fondo infanzia e adolescenza	43,9	43,9	40	39,2	40	39,6	39,4	38,8
Fondo per le politiche sociali	929,3	583,9	435,3	274	70	344	43,9	43,3
Fondo non autosufficienza	300	400	400	0	0	275	0	0
Fondo affitto	205,6	161,8	143,8	32,9	0	0	0	0
Fondo inclusione immigrati	100	0	0	0	0	0	0	0
Fondo servizi infanzia	100	100	0	0	0	0	0	0
Fondo servizio civile	299,6	171,4	170,3	111	68,8	71,2	76,3	77
<b>TOTALE</b>	<b>2.526,70</b>	<b>1.757,30</b>	<b>1.472,00</b>	<b>538</b>	<b>229</b>	<b>767</b>	<b>199</b>	<b>199</b>
<b>Numero indice (2008=100)</b>	<b>100</b>	<b>69,6</b>	<b>58,3</b>	<b>21,3</b>	<b>9,1</b>	<b>30,3</b>	<b>7,9</b>	<b>7,9</b>

Fonte: Fondi statali per le politiche sociali: una (parziale) inversione di tendenza, Antonio Misiani, [http://www.nens.it/\\_public-file/NENS%20Fondi%20sociali%202013.pdf](http://www.nens.it/_public-file/NENS%20Fondi%20sociali%202013.pdf)

### 3.2 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, diminuisce mediamente del 6,0% il personale in servizio presso i comuni Italiani tra il 2009 ed il 2011<sup>1</sup>; il trend 2010-2011, invece, sotto la spinta della prestazione positiva registrata nel Nord-Est Italia (+7,4%) e Nord-ovest (+3,0%), mostra una timida risalita (+0,6%).

Prosegue invece la riduzione degli organici nelle regioni del Centro Italia (-1,9% tra il 2010 ed il 2011) e del Sud e delle Isole (-2,8%).

Se si osserva l'andamento nel lungo periodo (2008/2011), inoltre, la flessione appare maggiormente marcata proprio nel Centro Italia (-11,1%) e nel meridione (-7,8%).

Tra le regioni maggiormente interessate dal fenomeno sono la Toscana (-20,4% nel 2008-2011), il Molise (-14,4%) e Basilicata (-12,7%).

Nell'ultimo biennio, invece, si sottolinea in particolare la contrazione dei soggetti in servizio presso i comuni del Molise (-5,0%), ed in quelli abruzzesi (-4,6%) e campani (-4,1%).

**Tab.2: Totale Personale in servizio presso i comuni**  
(esclusa turnazione, reperibilità e formazione)

	2008	2009	2010	2011	var. % 08/11	var. % 09/11	var. % 10/11
Abruzzo	8.843	9.169	9.115	8.692	-1,7	-5,2	-4,6
Basilicata	5.060	4.909	4.710	4.418	-12,7	-10,0	-6,2
Calabria	17.383	15.203	16.839	16.407	-5,6	7,9	-2,6
Campania	45.438	43.793	42.586	40.829	-10,1	-6,8	-4,1
Emilia Romagna	32.274	35.621	26.261	30.090	-6,8	-15,5	14,6
Friuli Venezia Giulia	11.503	11.293	11.308	11.329	-1,5	0,3	0,2
Lazio	46.710	45.547	44.372	43.645	-6,6	-4,2	-1,6
Liguria	8.910	14.955	8.412	14.470	62,4	-3,2	72,0
Lombardia	68.693	66.840	65.637	63.615	-7,4	-4,8	-3,1
Marche	12.155	12.015	11.347	11.343	-6,7	-5,6	0,0
Molise	2.537	2.437	2.286	2.171	-14,4	-10,9	-5,0
Piemonte	33.943	32.835	32.267	31.535	-7,1	-4,0	-2,3
Puglia	21.355	20.729	20.122	19.328	-9,5	-6,8	-3,9
Sardegna	13.674	13.271	13.278	13.161	-3,7	-0,8	-0,9
Sicilia	58.907	58.648	55.364	54.762	-7,0	-6,6	-1,1
Toscana	30.332	29.440	24.809	24.152	-20,4	-18,0	-2,6
Trentino Alto Adige	10.493	10.513	10.605	10.600	1,0	0,8	0,0
Umbria	7.216	6.947	6.827	6.576	-8,9	-5,3	-3,7
Valle d'Aosta	1.578	1.568	1.624	1.597	1,2	1,9	-1,7
Veneto	28.095	29.736	27.150	28.888	2,8	-2,9	6,4
<b>Nord-Est</b>	<b>82.365</b>	<b>87.163</b>	<b>75.324</b>	<b>80.907</b>	<b>-1,8</b>	<b>-7,2</b>	<b>7,4</b>
<b>Nord-Ovest</b>	<b>113.124</b>	<b>116.197</b>	<b>107.939</b>	<b>111.216</b>	<b>-1,7</b>	<b>-4,3</b>	<b>3,0</b>
<b>Centro</b>	<b>96.413</b>	<b>93.948</b>	<b>87.355</b>	<b>85.716</b>	<b>-11,1</b>	<b>-8,8</b>	<b>-1,9</b>
<b>Sud</b>	<b>173.196</b>	<b>168.158</b>	<b>164.301</b>	<b>159.769</b>	<b>-7,8</b>	<b>-5,0</b>	<b>-2,8</b>
<b>TOTALE</b>	<b>465.097</b>	<b>465.465</b>	<b>434.919</b>	<b>437.607</b>	<b>-5,9</b>	<b>-6,0</b>	<b>0,6</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

<sup>1</sup> 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.



Per quel che riguarda l'incidenza del numero di dipendenti dei comuni ogni 1.000 residenti nella stessa area geografica, si assiste di fatto tra il 2010 ed il 2011 ad una riduzione delle differenze territoriali. Nel Nord Italia, infatti, tale quota sale fino 6,9 (era circa il 6,6 nel 2010); contemporaneamente il dato relativo alle regioni del centro scende a 7,2 (-0,2 rispetto all'anno precedente) e nel Sud e nelle Isole, pur rimanendo il più elevato rispetto alle altre aree, si attesta al 7,6 (-0,3).

All'interno di quest'ultima area geografica, è la regione Sicilia (10,8) a mostrare l'incidenza più elevata del personale in servizio nel 2011 nei comuni, assieme a Calabria (8,2) e Sardegna (7,9).

**Tab.3: Incidenza personale in servizio presso i comuni, ogni 1000 residenti nella stessa regione**

	2008	2009	2010	2011
Abruzzo	6,7	6,9	6,8	6,5
Basilicata	8,6	8,3	8,0	7,5
Calabria	8,7	7,6	8,4	8,2
Campania	7,8	7,5	7,3	7,0
Emilia Romagna	7,5	8,2	6,0	6,8
Friuli Venezia Giulia	9,4	9,2	9,2	9,2
Lazio	8,4	8,1	7,8	7,6
Liguria	5,5	9,3	5,2	8,9
Lombardia	7,1	6,9	6,7	6,4
Marche	7,8	7,7	7,3	7,2
Molise	7,9	7,6	7,1	6,8
Piemonte	7,7	7,4	7,3	7,1
Puglia	5,2	5,1	4,9	4,7
Sardegna	8,2	7,9	7,9	7,9
Sicilia	11,7	11,6	11,0	10,8
Toscana	8,2	7,9	6,7	6,4
Trentino Alto Adige	10,4	10,3	10,3	10,2
Umbria	8,2	7,8	7,6	7,3
Valle d'Aosta	12,5	12,3	12,7	12,5
Veneto	5,8	6,1	5,5	5,9
Nord-Est	7,3	7,6	6,5	6,9
Nord-Ovest	7,2	7,3	6,7	6,9
Centro	8,3	8,0	7,4	7,2
Sud	8,3	8,1	7,9	7,6
<b>TOTALE</b>	<b>7,8</b>	<b>7,8</b>	<b>7,2</b>	<b>7,2</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

Le dinamiche degli organici assumono caratteristiche maggiormente delineate a seconda che si tratti di personale a tempo con contratto a tempo indeterminato oppure di dipendenti con contratti a termine (determinato, co.co co, etc ), in particolare a livello territoriale.

Nel 2010/2011, il personale in servizio presso i comuni avente contratto a tempo indeterminato (full-time o part-time), dopo la flessione del 5,2% nel biennio 2009/2010, mostra invece un trend positivo pari allo 0,8%.

Il dato nazionale, comunque, appare la risultante di due tendenze opposte: da un lato l'ulteriore riduzione degli organici con contratto a tempo indeterminato nelle regioni del centro (-2,2%) e del sud (-3,3%), dall'altro, al contrario, un aumento del personale con analogo tipo di contratto nel Nord-Ovest Italia (+3,9%) e soprattutto Nord-Est (+7,9%) dove risulta particolarmente in crescita il dato relativo alle donne (+10,2%).

In effetti, comunque, l'andamento registrato al nord risulta particolarmente condizionato dalla dinamica della regione Emilia Romagna (+16,2% tra il 2010 ed il 2011 per i contratti a tempo indeterminato) e della Liguria (+74,2), secondo quanto riportato nei dati del Ministero dell'Interno. Osservando invece le caratteristiche anagrafiche del personale con contratto a tempo indeterminato si evince che mediamente, nel 2011, questo ha più di 45 anni (il 71,2% dei dipendenti), in particolare nelle regioni del sud Italia (oltre 84%), dove circa il 46% dei dipendenti con questo tipo di contratto ha più di 55 anni.

Molto articolata 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 19,9% tra il 2008 ed il 2011 i contratti definiti «flessibili» (tempo determinato, formazione lavoro, lavoro interinale, Lsu e telelavoro), mentre sono in calo di oltre il 56% nel quadriennio (-7,8 % nell'ultimo biennio 2010/2011) i contratti Co.co.co. Nello specifico, per quel che riguarda i contratti «flessibili» bisogna evidenziare come in quasi tutta la penisola, ad esclusione del Nord-Ovest, sussista un'inversione di tendenza nel 2010/2011: il personale in servizio presso i comuni con questo tipo di contratti torna ad aumentare mediamente dello 0,5%.

Complessivamente, comunque, il personale non a tempo indeterminato risulta in calo principalmente proprio nel Nord Ovest (-42,4% nel 2008-2011) mentre la dinamica risulta meno marcata nelle regioni del Sud (-22,1%). Se si esclude il Friuli Venezia Giulia (+22,5%) in nessun'altra regione risulta un aumento del personale a termine tra il 2008 ed il 2011, mentre se si osserva solamente il trend dell'ultimo biennio si può rilevare un andamento positivo in diverse altre regioni, tra cui la Liguria (+30,1%), le Marche (+22,4%) e la Sardegna (+10,0%).

Tra i contratti individuati dal Ministero dell'Interno come "lavoro flessibile", sono in particolare quelli di Formazione Lavoro a subire i tagli più consistenti: -79,2% nell'intero periodo preso in esame, flessione che sfiora il 90% nelle regioni del centro Italia.

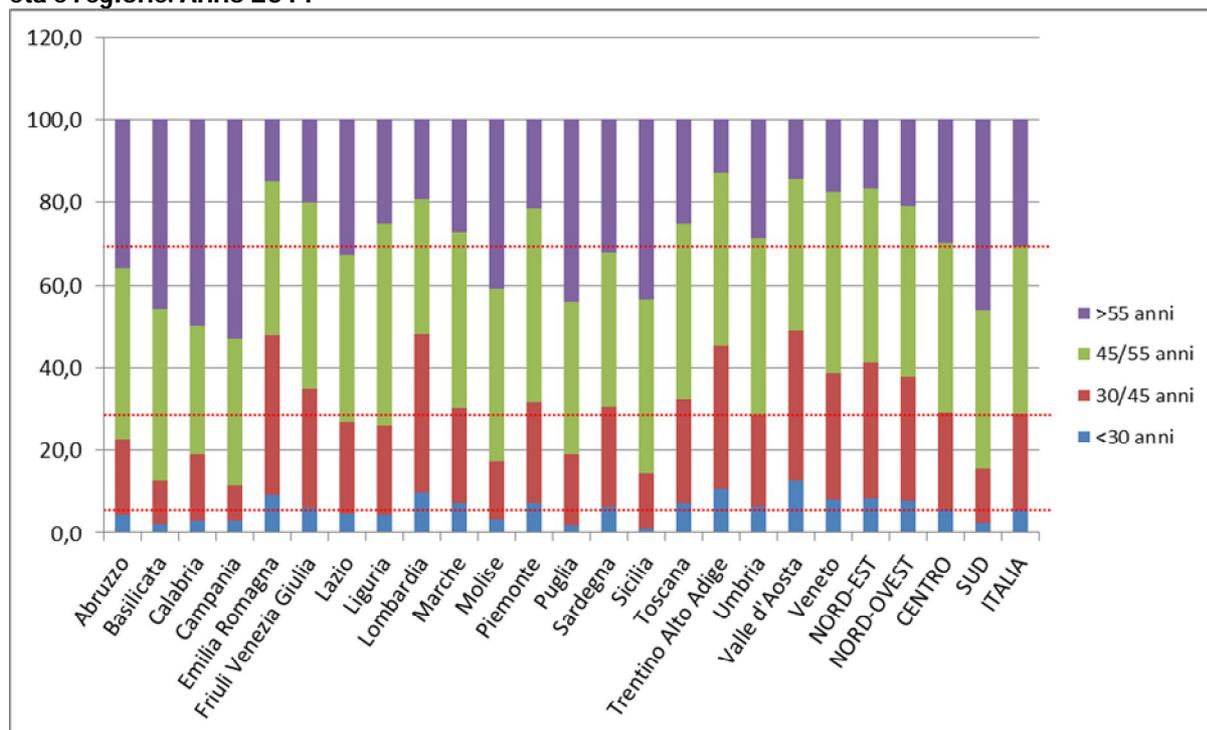
In contrazione, comunque, anche il personale dei comuni con contratti a tempo indeterminato (-15,9% nel 2008-2011), il lavoro interinale (-32,5%) e l'LSU (-23,5%) In questo contesto, nonostante l'esiguo numero di casi complessivi (259 nel 2011), fa eccezione il Telelavoro, in aumento del 121,2% tra il 2008 ed il 2011.

**Tab.4: Totale personale in servizio presso i comuni con contratto a tempo indeterminato, per sesso e regione.**

	Maschi				Femmine				Totale			
	2011	var. % 08/11	var. % 09/11	var. % 10/11	2011	var. % 08/11	var. % 09/11	var. % 10/11	2011	var. % 08/11	var. % 09/11	var. % 10/11
Abruzzo	4.242	-0,9	-6,2	-3,7	2.914	8,9	-0,9	-1,5	7.156	2,9	-4,1	-2,8
Basilicata	2.484	-3,6	-4,5	-3,1	1.343	3,9	-1,8	-0,8	3.827	-1,1	-3,6	-2,3
Calabria	8.487	-5,2	5,1	-4,4	3.558	3,6	16,9	-2,7	12.045	-2,8	8,3	-3,9
Campania	25.807	-10,2	-6,4	-5,0	10.006	0,1	0,0	-2,3	35.813	-7,5	-4,7	-4,3
Emilia Romagna	9.333	-3,9	-14,4	11,9	18.761	1,6	-12,8	18,4	28.094	-0,3	-13,4	16,2
Friuli Venezia Giulia	4.086	-6,2	-5,8	-2,3	5.907	-2,5	-2,7	-1,4	9.993	-4,0	-4,0	-1,8
Lazio	16.079	-6,0	-5,5	-3,0	23.553	1,7	-0,7	-1,2	39.632	-1,5	-2,7	-1,9
Liguria	6.374	48,8	-3,7	53,7	7.559	96,9	-2,1	96,2	13.933	71,5	-2,8	74,2
Lombardia	22.314	-4,7	-4,0	-2,9	37.518	-2,1	-2,2	-2,1	59.832	-3,1	-2,9	-2,4
Marche	5.103	-6,6	-5,0	-2,8	4.885	-1,7	-2,6	-2,1	9.988	-4,3	-3,8	-2,5
Molise	1.208	-7,6	-6,5	-3,1	639	4,4	1,9	0,0	1.847	-3,8	-3,8	-2,1
Piemonte	11.505	-5,7	-3,8	-2,0	18.521	-4,2	-2,9	-1,8	30.026	-4,8	-3,3	-1,9
Puglia	10.490	-7,8	-5,3	-3,1	7.187	-1,7	-1,3	-1,4	17.677	-5,4	-3,7	-2,4
Sardegna	5.995	-4,1	-3,9	-3,9	4.917	4,9	2,8	-1,6	10.912	-0,3	-1,0	-2,9
Sicilia	23.125	-6,2	-5,7	-4,1	16.953	6,0	2,2	-1,5	40.078	-1,4	-2,5	-3,0
Toscana	10.454	-17,5	-16,0	-3,0	12.142	-16,7	-17,0	-2,2	22.596	-17,1	-16,5	-2,6
Trentino Alto Adige	3.988	0,1	-1,5	-1,6	4.949	6,4	2,5	0,7	8.937	3,4	0,7	-0,3
Umbria	2.865	-4,8	-4,0	-2,6	3.054	-0,1	-0,2	-2,4	5.919	-2,4	-2,1	-2,5
Valle d'Aosta	614	1,0	-0,6	0,0	859	7,0	8,1	0,8	1.473	4,4	4,2	0,5
Veneto	11.264	-0,6	-5,2	3,5	15.254	10,7	-0,9	9,1	26.518	5,6	-2,7	6,7
Nord-Est	28.671	-2,4	-8,0	4,4	44.871	4,5	-6,2	10,2	73.542	1,7	-6,9	7,9
Nord-Ovest	40.807	0,8	-3,9	3,4	64.457	3,5	-2,3	4,2	105.264	2,4	-2,9	3,9
Centro	34.501	-9,8	-8,8	-2,9	43.634	-4,7	-6,0	-1,7	78.135	-7,0	-7,2	-2,2
Sud	81.838	-7,1	-4,7	-4,2	47.517	3,3	1,9	-1,7	129.355	-3,6	-2,4	-3,3
<b>TOTALE</b>	<b>185.817</b>	<b>-5,3</b>	<b>-5,8</b>	<b>-1,1</b>	<b>200.479</b>	<b>1,8</b>	<b>-3,1</b>	<b>2,7</b>	<b>386.296</b>	<b>-1,8</b>	<b>-4,4</b>	<b>0,8</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

**Graf.1: Totale personale in servizio presso i comuni con contratto a tempo indeterminato, per fascia di età e regione. Anno 2011**



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

**Tab.5: Personale in servizio presso i comuni con contratto a tempo non indeterminato.**

Regione	Totale contratti Lavoro Flessibile				Contratti di collaborazione coordinata e continuativa				Totale personale non a tempo indeterminato			
	2011	var.% 08/11	var.% 09/11	var.% 10/11	2010	var.% 08/11	var.% 09/11	var.% 10/11	2010	Var.% 08/11	var.% 09/11	var.% 10/11
Abruzzo	1.143	-4,7	-8,5	-15,2	393	-43,0	-14,0	-3,2	1.536	-18,7	-10,0	-12,5
Basilicata	429	-37,2	-30,8	-25,3	162	-68,0	-49,4	-25,3	591	-50,3	-37,1	-25,3
Calabria	4.206	-7,1	7,7	1,7	156	-66,8	-13,3	-7,1	4.362	-12,7	6,8	1,3
Campania	4.322	-24,8	-19,8	-3,0	694	-28,3	-16,2	-4,3	5.016	-25,3	-19,3	-3,2
Emilia Romagna	1.617	-38,9	-29,1	5,8	379	-74,0	-58,6	-31,2	1.996	-51,4	-37,6	-4,0
Friuli Venezia Giulia	940	53,8	51,8	-2,1	396	-17,3	49,4	125,0	1.336	22,5	51,1	17,6
Lazio	3.541	-33,1	-15,5	3,0	472	-59,5	-23,4	-10,1	4.013	-37,8	-16,5	1,2
Liguria	395	-39,7	-15,3	13,9	142	7,6	-5,3	115,2	537	-31,7	-12,9	30,1
Lombardia	2.759	-25,5	-15,8	-7,9	1.024	-68,6	-47,1	-24,7	3.783	-45,7	-27,4	-13,2
Marche	1.276	28,9	4,9	57,3	79	-89,2	-80,9	-73,3	1.355	-21,3	-16,9	22,4
Molise	184	-50,2	-48,3	-30,3	140	-43,3	-13,6	2,9	324	-47,5	-37,4	-19,0
Piemonte	1.022	-31,4	-18,6	-12,0	487	-46,8	-10,3	-4,7	1.509	-37,3	-16,1	-9,7
Puglia	1.330	-26,8	-26,8	-17,2	321	-62,2	-41,4	-20,9	1.651	-38,1	-30,2	-18,0
Sardegna	1.673	0,3	9,4	19,3	576	-45,8	-19,9	-10,3	2.249	-17,7	0,0	10,0
Sicilia	14.409	-17,8	-14,6	5,5	275	-62,6	-58,5	-27,2	14.684	-19,6	-16,2	4,6
Toscana	1.081	-42,2	-23,5	-12,7	475	-60,8	-50,3	27,0	1.556	-49,5	-34,3	-3,5
Trentino Alto Adige	1.109	-5,3	7,0	1,6	554	-18,8	-7,4	1,1	1.663	-10,3	1,7	1,4
Umbria	275	-48,2	-44,3	-42,6	382	-38,2	-6,6	37,4	657	-42,8	-27,3	-13,2
Valle d'Aosta	82	-19,5	-10,5	-10,7	42	-35,4	-33,3	-36,4	124	-25,7	-19,8	-21,5
Veneto	1.944	-3,8	0,9	1,9	426	-55,5	-22,1	11,2	2.370	-20,4	-4,2	3,5
Nord-Est	5.610	-13,0	-4,3	2,2	1.755	-50,9	-24,5	5,9	7.365	-26,5	-10,1	3,0
Nord-Ovest	4.257	-28,4	-16,3	-7,4	1.695	-61,3	-37,0	-15,4	5.952	-42,4	-23,5	-9,8
Centro	6.173	-28,9	-15,6	3,4	1.408	-62,2	-41,2	-4,4	7.581	-38,9	-21,9	1,9
Sud	27.697	-17,4	-12,7	0,9	2.717	-50,9	-29,9	-11,7	30.414	-22,1	-14,6	-0,4
<b>TOTALE</b>	<b>43.736</b>	<b>-19,9</b>	<b>-12,5</b>	<b>0,5</b>	<b>7.575</b>	<b>-56,0</b>	<b>-32,9</b>	<b>-7,8</b>	<b>51.311</b>	<b>-28,6</b>	<b>-16,3</b>	<b>-0,8</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

**Tab.6: 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	
	2011	var. % 08/11	2011	var. % 08/11	2011	var. % 08/11	2011	var. % 08/11	2011	var. % 08/11
Abruzzo	484	-11,4	19	-74,0	138	-37,4	501	39,4	0	-
Basilicata	151	-19,9	4	-	34	88,3	240	-49,7	1	0,0
Calabria	892	108,1	1	-65,0	31	-66,6	3.274	-18,1	8	166,7
Campania	1.270	-13,2	3	35,3	103	-31,0	2.931	-29,0	15	1417,0
Emilia Romagna	1.384	-37,2	27	-88,6	155	-15,2	5	-16,5	45	258,3
Friuli Venezia Giulia	349	-13,5	0	-100,0	118	-17,3	472	752,9	0	-100,0
Lazio	2.582	-33,2	11	-71,3	289	5,3	654	-40,9	4	0,0
Liguria	321	-41,4	7	-65,8	63	-15,4	3	-74,1	1	-50,0
Lombardia	1.543	-44,4	21	-80,4	191	-56,6	965	164,3	40	165,5
Marche	804	22,5	1	-94,6	37	-62,2	429	103,6	4	-
Molise	166	-20,2	0	-	16	-31,0	2	-98,5	0	-
Piemonte	670	-35,0	44	-70,2	120	-34,9	141	20,9	46	475,0
Puglia	448	-39,1	7	1,7	63	-47,2	811	-15,0	0	-
Sardegna	1.347	29,3	0	-100,0	219	13,3	107	-74,3	0	-
Sicilia	11.991	0,8	1	303,0	21	-72,7	2.390	-56,9	6	453,0
Toscana	894	-43,1	3	-96,4	86	-49,5	86	148,7	11	22,2
Trentino Alto Adige	940	-13,1	7	93,2	11	-28,2	113	126,0	37	84,4
Umbria	196	-58,1	0	-100,0	31	-6,3	49	62,0	0	-
Valle d'Aosta	63	-27,6	0	-	13	-6,6	5	-	1	0,0
Veneto	910	-34,0	11	-69,2	139	-46,0	844	171,2	40	7,3
Nord-Est	3.584	-29,3	46	-84,0	422	-29,3	1.435	239,0	122	69,7
Nord-Ovest	2.598	-41,5	72	-73,8	387	-45,7	1.113	126,6	88	237,8
Centro	4.476	-31,8	16	-89,5	443	-23,1	1.218	-11,9	19	46,5
Sud	16.749	1,5	36	-65,7	626	-30,1	10.256	-36,0	30	395,0
<b>TOTALE</b>	<b>27.407</b>	<b>-15,9</b>	<b>170</b>	<b>-79,2</b>	<b>1.879</b>	<b>-32,5</b>	<b>14.022</b>	<b>-23,5</b>	<b>259</b>	<b>121,2</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

A seguito della forte contrazione del personale a termine appare evidente come l'incidenza dei dipendenti a contratto a tempo indeterminato sul totale del personale tenda ad aumentare tra il 2008 ed il 2011, passando mediamente dall'84,6% all'88,3%, nonostante nell'ultimo biennio si assista ad un rallentamento nell'aumento di tale quota.

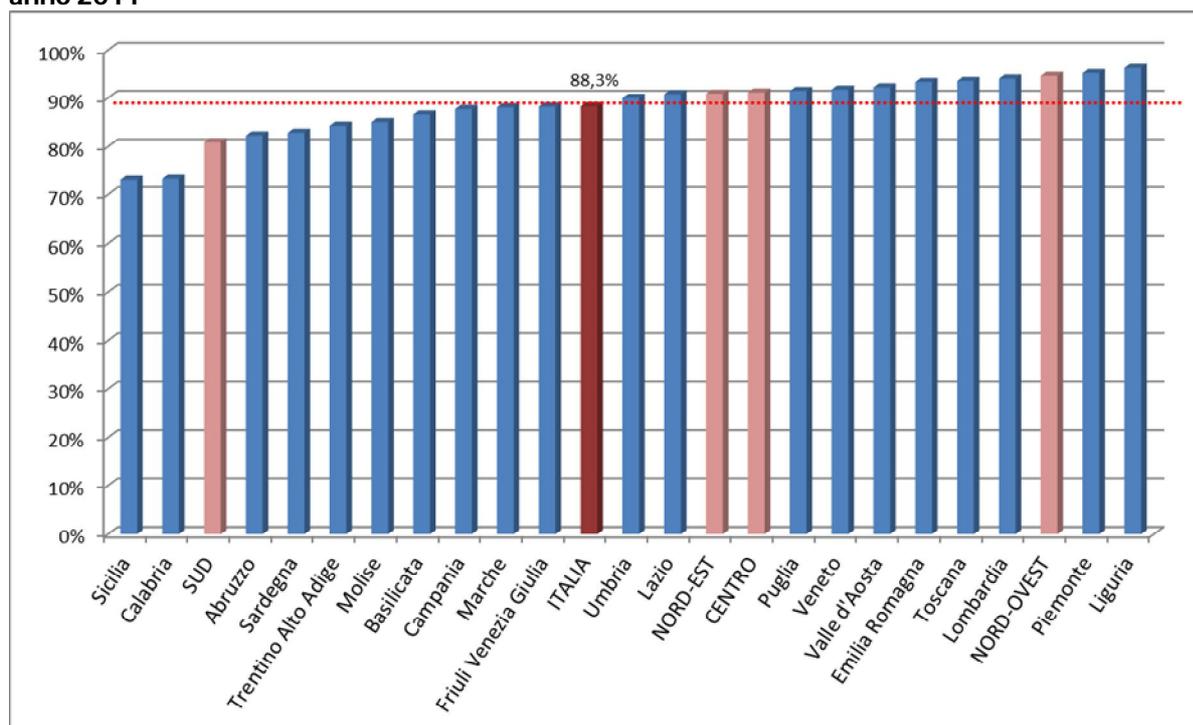
In particolare l'incidenza più elevata di personale con contratto a tempo indeterminato viene rilevata nelle regioni del Nord-Ovest (fino al 94,6% nel 2011) e al Centro (91,2%) dove si registra, nonostante la contrazione nell'ultimo biennio (-0,3%), il trend più accentuato nel 2008/2011 (+4,0%). Scende invece all'81,0% al Sud e nelle Isole il "peso" dei contratti non a termine, con i valori più bassi registrati in Sicilia (73,2% nel 2011; -1,5% nel 2010-2011) e in Calabria (73,4%;-1,0%). Tra le regioni italiane con la più elevata incidenza di contratti, per il personale in servizio presso i comuni, a tempo indeterminato, troviamo la Liguria (96,3%), il Piemonte (95,2%) e la Lombardia (94,1%) al Nord, seguite dalla Toscana (93,6%) al Centro.

**Tab.7: Incidenza contratti a tempo indeterminato sul totale del personale in servizio presso i comuni (valori %)**

	2008	2009	2010	2011	var. 08/11	var. 09/11	var. 10/11
Abruzzo	78,7	81,4	80,8	82,3	3,7	0,9	1,6
Basilicata	76,5	80,8	83,2	86,6	10,1	5,8	3,4
Calabria	71,3	73,1	74,4	73,4	2,2	0,3	-1,0
Campania	85,2	85,8	87,8	87,7	2,5	1,9	-0,1
Emilia Romagna	87,3	91,0	92,1	93,4	6,1	2,3	1,3
Friuli Venezia Giulia	90,5	92,2	90,0	88,2	-2,3	-4,0	-1,7
Lazio	86,2	89,4	91,1	90,8	4,6	1,4	-0,3
Liguria	91,2	95,9	95,1	96,3	5,1	0,4	1,2
Lombardia	89,9	92,2	93,4	94,1	4,2	1,8	0,7
Marche	85,8	86,4	90,2	88,1	2,2	1,6	-2,2
Molise	75,7	78,7	82,5	85,1	9,4	6,3	2,6
Piemonte	92,9	94,5	94,8	95,2	2,3	0,7	0,4
Puglia	87,5	88,6	90,0	91,5	4,0	2,9	1,5
Sardegna	80,0	83,1	84,6	82,9	2,9	-0,1	-1,7
Sicilia	69,0	70,1	74,6	73,2	4,2	3,1	-1,5
Toscana	89,8	92,0	93,5	93,6	3,7	1,6	0,1
Trentino Alto Adige	82,3	84,4	84,5	84,3	2,0	-0,1	-0,2
Umbria	84,1	87,0	88,9	90,0	5,9	3,0	1,1
Valle d'Aosta	89,4	90,1	90,3	92,2	2,8	2,1	2,0
Veneto	89,4	91,7	91,6	91,8	2,4	0,1	0,2
Nord-Est	87,8	90,6	90,5	90,9	3,1	0,3	0,4
Nord-Ovest	90,9	93,3	93,9	94,6	3,8	1,3	0,8
Centro	87,1	89,7	91,5	91,2	4,0	1,5	-0,3
Sud	77,4	78,8	81,4	81,0	3,5	2,1	-0,5
<b>TOTALE</b>	<b>84,6</b>	<b>86,8</b>	<b>88,1</b>	<b>88,3</b>	<b>3,7</b>	<b>1,4</b>	<b>0,2</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

**Graf.2: Incidenza contratti a tempo indeterminato sul totale del personale in servizio presso i comuni, anno 2011**



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

### 3.3 Le procedure di assunzione nei Comuni

La legge di stabilità del 2011 ha introdotto per gli enti locali stringenti vincoli in merito al regime delle assunzioni. Accanto alle misure già citate sopra, occorre inoltre ricordare che dal 1° gennaio 2011 ha trovato applicazione l'art.14 comma 9 del D.L. 78/2010, nel quale si fa esplicito "divieto, agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente". Secondo i dati riportati dal Ministero dell'Interno nel "censimento generale del personale in servizio presso gli enti locali", nel 2011, le procedure di assunzione nei Comuni, sulla base di nomine da concorso, risultano essere complessivamente (relativamente a tutti i settori d'intervento) a livello nazionale solamente 3.008. Erano 8.525 nel 2010, una contrazione quindi di quasi il 65% dei casi in soli 12 mesi.

**Tab.8: Procedure di assunzione nei comuni. Anno 2011 e var. % 2010-2011.**

Regione	Nomina da Concorso		Stab. da contr. a tempo det.		Stab.to da LSU	
	2011	var.% 10/11	2011	var.% 10/11	2011	var.% 10/11
Abruzzo	92	-52,3%	15	114,3%	5	-
Basilicata	28	-31,7%	6	-45,5%	0	-100,0%
Calabria	57	-59,9%	12	20,0%	28	-50,0%
Campania	261	-58,5%	28	-26,3%	48	-84,4%
Emilia Romagna	161	-78,2%	16	14,3%	0	-
Friuli Venezia Giulia	62	-7,5%	1	-50,0%	0	-
Lazio	493	-50,3%	9	-86,6%	154	396,8%
Liguria	92	-44,9%	1	-93,8%	0	-
Lombardia	520	-66,4%	34	0,0%	8	700,0%
Marche	2	-99,2%	0	-100,0%	0	-100,0%
Molise	19	-9,5%	1	-83,3%	2	-81,8%
Piemonte	176	-71,0%	14	-33,3%	1	-
Puglia	116	-70,5%	20	-66,7%	2	-97,7%
Sardegna	100	-75,7%	6	-88,0%	0	-100,0%
Sicilia	220	-24,7%	263	-77,8%	89	-77,4%
Toscana	95	-88,4%	3	-88,0%	0	-
Trentino Alto Adige	202	-24,3%	4	-80,0%	5	-
Umbria	58	-79,7%	5	-70,6%	0	-
Valle d'Aosta	41	46,4%	0	-100,0%	0	-100,0%
Veneto	213	-66,5%	4	-55,6%	0	-
Nord-Est	638	-62,7%	25	-44,4%	5	-
Nord-Ovest	829	-64,7%	49	-34,7%	9	28,6%
Centro	648	-72,3%	17	-86,3%	154	381,3%
Sud	893	-57,9%	351	-74,3%	174	-80,5%
<b>TOTALE</b>	<b>3.008</b>	<b>-64,7%</b>	<b>442</b>	<b>-72,5%</b>	<b>342</b>	<b>-63,3%</b>

*Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno*

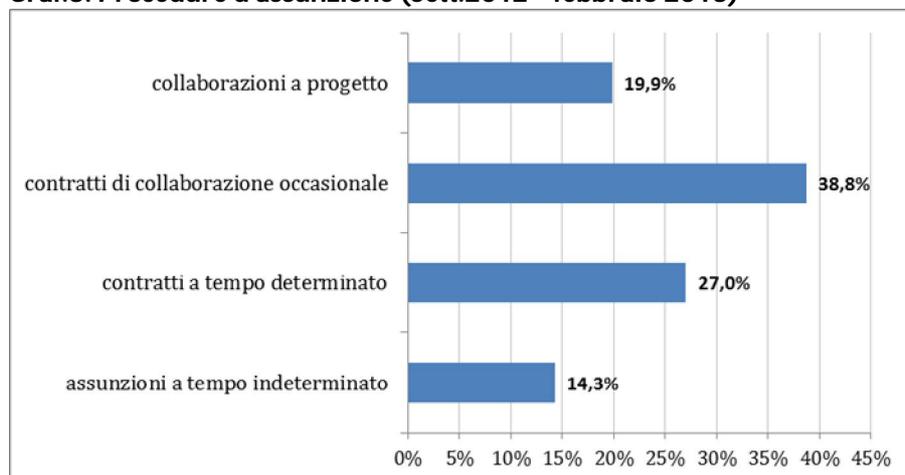
Seppur in presenza degli storici divari territoriali, il fenomeno appare diffuso in tutte le regioni della penisola, ed in particolare nell'area del Centro Italia, dove la contrazione raggiunge il 72,3%. Umbria (-88,4%), Toscana (-88,4%) e Marche (-99,2%) risultano infatti le regioni dove si riducono maggiormente nei comuni le nomine da concorso. Anche le stabilizzazioni da contratto a tempo determinato scendono da 1.609 a 442 (-72,5%), ridotte prossime allo zero nella maggior parte delle regioni del centro-nord.

### 3.4 Le assunzioni nei servizi sociali

In base alla nostra 6° indagine sul campo, nel periodo tra settembre 2012 e febbraio 2013 è stato rilevato come le procedure di assunzioni attivate dai Comuni più grandi (con popolazione superiore ai 10 mila abitanti)<sup>2</sup> 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.

Sulla base di un campione di 196 procedure di assunzione esaminate (riguardanti il settore dei Servizi sociali), si è visto come esclusivamente in 28 casi (14,3%) siano state previste assunzioni a tempo indeterminato; 53 (27,0%) invece i contratti a tempo determinato e 76 (38,8%) i contratti di collaborazione occasionale con erogazione di voucher proposti (nell'ambito di assunzioni di figure accessorie nei servizi sociali). Risultano inoltre complessivamente 39 (19,9%) le collaborazioni a progetto, le coordinate continuative e altre forme contrattuali.

**Graf.3: Procedure d'assunzione (Sett.2012 – febbraio 2013)**



Fonte: Indagine campionaria Auser, 2013

Nello specifico va evidenziato come in 39 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 (19), educatore (11), psicologo (9).

**Tab.9: Forme contrattuali prevalenti per la gestione dei servizi socio-assistenziali, cui fanno ricorso i comuni distinti per area geografica**

Area geografica	Forme contrattuali
Nord – Ovest	Prestazioni occasionali – lavoro accessorio – voucher, tempo indeterminato
Nord – Est	Tempo determinato, tempo indeterminato
Centro	Tempo determinato, tempo indeterminato
Sud	Lavoro accessorio, inserimento socio-lavorativo

<sup>2</sup> L'indagine è stata condotta mediante consultazione dei siti web dei Comuni, della Gazzetta Ufficiale, e dei Bollettini Ufficiali Regionali.

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

L'analisi dei dati riportati nella tabella seguente mette in evidenza come mediamente in Italia, anche nel 2011, la più elevata percentuale di interventi sociali (considerando il numero delle prestazioni) venga gestita direttamente dai comuni (43,6%). Tale quota si riduce al 25,9% nel Nord-Ovest (in aumento dell'1,7% rispetto al 2010) e si eleva invece fino al 53,8% al Sud, confermando di fatto il dato dell'anno precedente.

Le modalità di gestione alternative a quella in economia premiano soprattutto Consorzi e Convenzioni (21,5%) e gli Appalti (11,8%). Ancora poco utilizzate, la gestione tramite Unione dei comuni (3,0%) e la Concessione a terzi (4,0%).

**Tab.10: Modalità di gestione servizi assistenziali da parte dei comuni. Composizione % anno 2011.**

	Economia Diretta	Consorzi e Convenzioni	Appalti	Concessioni a terzi	Istituzioni	Unione Comuni	Altro (*)
Abruzzo	36,8	11,4	5,1	5,2	11,1	6,2	24,3
Basilicata	58,6	11,8	12,2	3,9	1,0	1,8	10,7
Calabria	76,8	5,8	6,8	5,0	0,4	1,0	4,3
Campania	44,6	20,0	9,5	4,9	4,1	2,5	14,4
Emilia Romagna	31,8	15,2	10,4	2,1	1,6	12,6	26,3
Friuli Venezia Giulia	61,0	12,7	9,5	2,7	0,8	1,5	11,8
Lazio	54,7	10,8	12,5	3,9	2,5	3,2	12,4
Liguria	33,3	40,9	12,6	1,2	4,3	0,5	7,3
Lombardia	42,1	14,2	18,0	2,4	0,9	4,3	18,2
Marche	47,1	14,8	15,9	5,1	4,7	3,5	9,0
Molise	35,0	9,5	16,3	9,4	4,5	0,8	24,5
Piemonte	13,2	71,8	2,5	3,3	1,4	1,0	6,9
Puglia	59,5	14,7	13,6	1,6	1,1	0,5	9,0
Sardegna	55,7	4,4	31,3	1,5	0,1	1,2	5,9
Sicilia	63,6	7,8	15,9	6,1	0,6	0,7	5,3
Toscana	30,6	44,2	8,6	1,9	1,7	3,1	10,0
Trentino Alto Adige	23,2	18,4	1,3	6,5	12,7	1,2	36,7
Umbria	44,0	23,9	12,8	4,7	1,8	1,6	11,3
Valle d'Aosta	15,0	62,3	4,4	4,8	2,3	4,8	6,4
Veneto	46,4	15,5	16,2	3,5	2,4	7,3	8,8
Nord-Est	40,6	15,4	9,4	3,7	4,4	5,6	20,9
Nord-Ovest	25,9	47,3	9,4	2,9	2,2	2,7	9,7
Centro	44,1	23,4	12,4	3,9	2,6	2,8	10,7
Sud	53,8	10,7	13,8	4,7	2,9	1,8	12,3
<b>TOTALE</b>	<b>43,6</b>	<b>21,5</b>	<b>11,8</b>	<b>4,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>13,2</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

(\*) compresi accordi programma, enti autonomi, aziende speciali municipalizzate, società partecipate, co.co.co e patrocini.

Osservando nella tabella che segue l'andamento rispetto al 2010, appare evidente come di fatto esista una radicata tendenza nel mantenere invariate anche per il 2011 le modalità di gestione dei servizi assistenziali da parte dei comuni. Esulano da questo schema i dati di Emilia Romagna e Puglia che riducono rispettivamente del 4,4% e del 5,2% il peso della gestione in economia diretta, mentre

in Lombardia si nota di contro un marcato aumento (+6,4%) di questa quota gestita direttamente dai comuni.

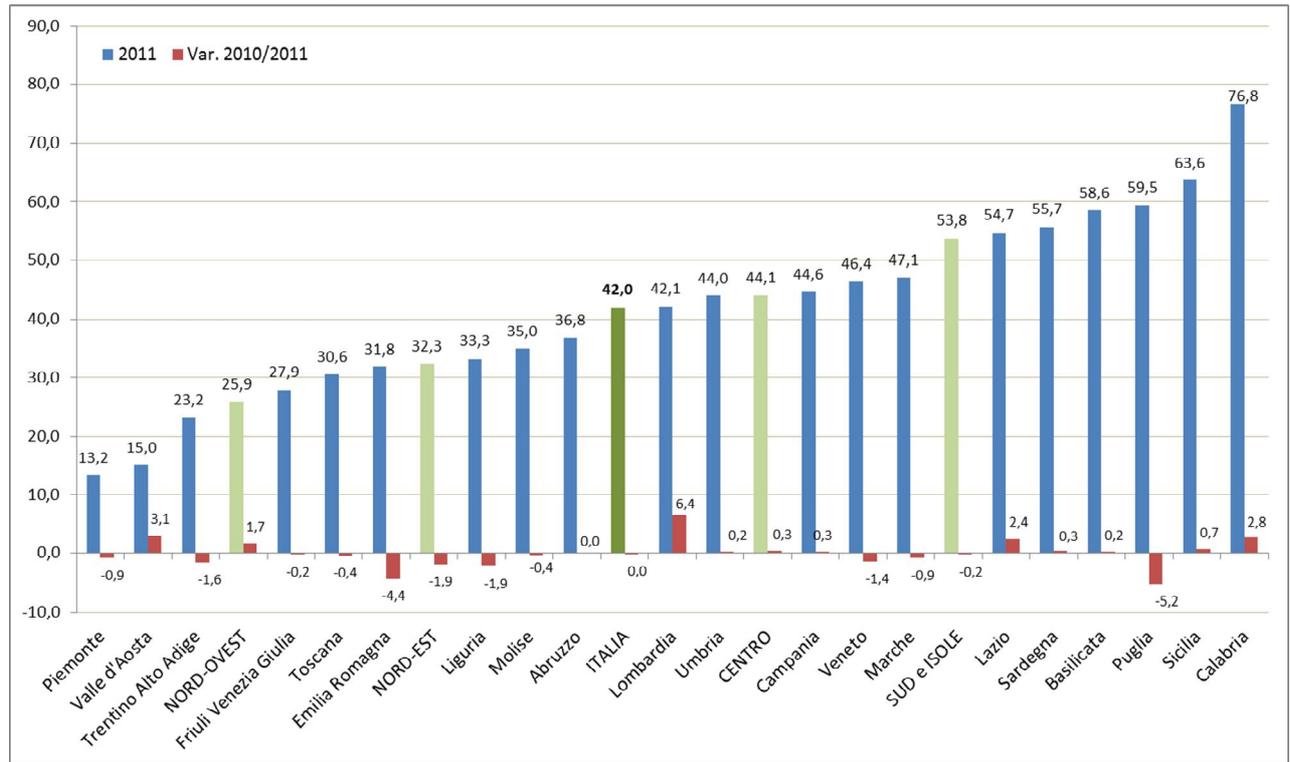
**Tab.11: Modalità di gestione servizi assistenziali da parte dei comuni. Composizione % var. 2009/2011 e 2010/2011.**

	Economia Diretta		ConSORZI e Convenzioni		Appalti		Concessioni a terzi		Istituzioni		Unione Comuni		Altro (*)	
	09/11	10/11	09/11	10/11	09/11	10/11	09/11	10/11	09/11	10/11	09/11	10/11	09/11	10/11
Abruzzo	0,3	0,0	-1,2	-0,3	0,9	0,4	0,4	0,5	-4,0	-0,7	-0,4	-0,4	4,1	0,4
Basilicata	1,0	0,2	1,1	0,4	-1,3	-0,1	1,9	-0,9	-0,1	0,5	-1,2	-0,6	-1,5	0,5
Calabria	3,7	2,8	1,3	-0,1	-1,4	-0,2	-1,5	-0,4	-0,4	0,0	0,0	0,1	-1,8	-2,1
Campania	-1,8	0,3	1,2	-0,2	-1,7	-2,3	0,2	0,7	0,5	-0,1	0,1	0,7	1,5	1,0
Emilia Romagna	-9,2	-4,4	-0,9	-0,5	-3,1	-3,1	-0,2	-0,1	-0,1	0,1	5,2	3,4	8,3	4,5
Friuli Venezia Giulia	-1,4	-0,2	0,8	2,2	-0,5	-0,2	0,5	0,0	0,9	-0,4	0,3	-0,7	-0,5	-0,7
Lazio	0,4	2,4	0,9	0,1	-0,4	-0,4	-0,9	-1,3	0,4	-0,4	-0,3	-0,5	-0,1	0,0
Liguria	-4,5	-1,9	4,5	1,9	0,7	0,5	-0,1	0,1	1,0	0,5	0,0	0,0	-1,6	-1,0
Lombardia	5,2	6,4	-6,3	-5,9	3,2	2,9	-0,5	-0,2	-1,0	-0,9	-2,1	-2,5	1,6	0,3
Marche	-1,9	-0,9	1,0	0,8	0,9	0,5	0,4	0,1	1,1	0,5	-0,8	0,0	-0,6	-0,9
Molise	0,1	-0,4	-1,0	-0,6	-2,0	0,0	0,5	-0,1	1,7	0,2	0,6	-0,7	0,1	1,6
Piemonte	-1,7	-0,9	0,8	0,4	0,1	-0,1	-0,4	0,0	-0,3	-0,3	0,4	0,2	1,2	0,6
Puglia	-7,3	-5,2	3,5	3,8	4,4	5,1	-0,9	-2,4	-1,0	-0,9	0,1	-0,3	1,3	-0,2
Sardegna	0,7	0,3	1,1	0,9	-0,7	-2,0	-0,5	-0,3	-0,1	-0,1	0,5	0,4	-1,2	0,7
Sicilia	0,3	0,7	-0,5	-1,1	0,6	0,4	-1,0	-0,4	-0,3	-0,2	0,4	0,3	0,4	0,4
Toscana	-3,3	-0,4	6,6	1,7	-0,3	-0,7	-1,1	-0,3	-0,9	0,2	0,8	0,7	-1,9	-1,1
Trentino Alto Adige	0,2	-1,6	-2,4	-1,1	0,8	0,1	1,9	-0,3	2,1	1,7	-3,1	-0,9	0,4	2,0
Umbria	0,6	0,2	1,7	0,4	-0,4	0,8	0,2	0,3	-2,5	-0,8	0,1	0,1	0,3	-1,0
Valle d'Aosta	6,1	3,1	-1,7	7,5	2,7	1,2	1,2	-1,3	-3,4	-2,9	-0,6	-0,3	-4,3	-7,2
Veneto	-2,4	-1,4	0,4	0,1	1,2	1,1	0,4	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,3	-0,1
Nord-Est	-3,2	-1,9	-0,5	0,2	-0,4	-0,5	0,6	0,0	0,7	0,4	0,6	0,4	2,2	1,4
Nord-Ovest	1,3	1,7	-0,7	1,0	1,7	1,1	0,0	-0,4	-0,9	-0,9	-0,6	-0,7	-0,8	-1,8
Centro	-1,0	0,3	2,6	0,7	-0,1	0,0	-0,3	-0,3	-0,5	-0,1	-0,1	0,1	-0,6	-0,7
Sud	-0,4	-0,2	0,7	0,3	-0,1	0,2	-0,1	-0,4	-0,4	-0,2	0,0	-0,1	0,3	0,3
<b>TOTALE</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>-0,1</b>

Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

(\*) compresi accordi programma, enti autonomi, aziende speciali municipalizzate, società partecipate, co.co.co e patrocini.

**Graf.4: Incidenza percentuale della gestione in economia diretta dei servizi assistenziali da parte dei comuni. Anno 2011 e var. 2010/2011.**



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Interno

(\*) compresi accordi programma, enti autonomi, aziende speciali municipalizzate, società partecipate, co.co.co e patrocini.

#### 4. L'indagine sul campo

Relativamente al periodo settembre 2012 – febbraio 2013 sono state esaminate le procedure di gara (89) e le determinazioni dirigenziali (103) pubblicate dai Comuni appartenenti al medesimo campione di riferimento, per l'affidamento all'esterno di servizi sociali.

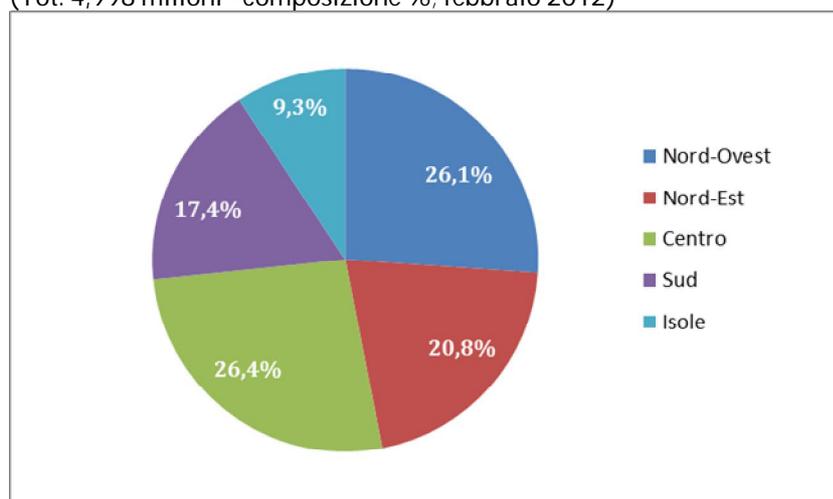
Si tratta di selezioni pubbliche e «ristrette» (cioè con procedure negoziate e a licitazione privata) e di «affidamenti diretti», in base ai quali i Comuni hanno poi trasferito alle imprese sociali e alle associazioni di volontariato la gestione dei servizi alla persona (quali, ad esempio, l'assistenza domiciliare e l'educativa territoriale, l'asilo nido e la mensa, ecc.) e di altri servizi sociali, per una spesa totale prevista di 6,165 milioni di euro.

Gli stanziamenti di spesa risultano assai frammentati: la spesa media per bando (per un totale di 4,998 milioni relativamente alle 89 procedure di gara attivate) è pari a 56.157 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 103 (per un importo medio di circa 11.330 euro ciascuno), di cui ben 55 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 anni, sembra trovare conferma l'ipotesi formulata nel V rapporto sugli enti locali ed il terzi settore, secondo la quale il ricorso alle organizzazioni di volontariato da parte delle amministrazioni pubbliche locali sia diventata una pratica sempre più frequente. Questo, con buona probabilità, 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.5: Spesa sociale affidata all'esterno tramite procedure di selezione.**

(Tot. 4,998 milioni - composizione %; febbraio 2012)



Fonte: Indagine campionaria Auser, 2013

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 35/36% delle procedure di affidamento poste in essere, meno al Centro (32,6%) nelle aree del Nord – Ovest (21,6%) e del Nord – Est (25,6%).

Si stima che, su un totale di 78 euro pro capite impegnati nel 2011 dai Comuni con più di 10 mila abitanti per l'acquisto di prestazioni sociali da soggetti del privato sociale, circa il 15% 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).

**Tab.12: Procedure di affidamento, per tipologia e ripartizione geografica**

	Affidamento diretto	Procedure ristrette e negoziate	Procedura diretta (asta pubblica, ecc.)	Altro
<b>Nord-Ovest</b>	21,6%	41,2%	33,3%	3,9%
<b>Nord-Est</b>	25,6%	33,3%	35,9%	5,1%
<b>Centro</b>	32,6%	34,8%	26,1%	6,5%
<b>Sud</b>	35,3%	32,4%	23,5%	8,8%
<b>Isole</b>	36,4%	31,8%	27,3%	4,5%
<b>Totale</b>	<b>29,2%</b>	<b>35,4%</b>	<b>29,7%</b>	<b>5,7%</b>

Fonte: Indagine campionaria Auser, 2013

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 Italia (72,5% nel Nord-Ovest e 71,8% nel Nord-Est%). Le Associazioni di Volontariato risultano affidatarie dei servizi sociali principalmente al Sud (32,4%), al centro (30,4%) e nelle Isole (27,3%).

**Tab.13: Tipologia di affidatario dei servizi sociali, per ripartizione geografica**

	Cooperative Sociali	Associazioni e volontariato	Altre imprese
<b>Nord-Ovest</b>	72,5%	25,5%	2,0%
<b>Nord-Est</b>	71,8%	25,6%	2,6%
<b>Centro</b>	67,4%	30,4%	2,2%
<b>Sud</b>	64,7%	32,4%	2,9%
<b>Isole</b>	68,2%	27,3%	4,5%
<b>Totale</b>	<b>69,3%</b>	<b>28,1%</b>	<b>2,6%</b>

Fonte: Indagine campionaria Auser, 2013

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».

**Tab.14: Durata media del contratto**

Durata media	Percentuale
Fino ad un anno	32,6%
Da uno a due anni	40,4%
Da due a tre anni	27,0%

Fonte: Indagine campionaria Auser, 2013

Occorre poi osservare che la breve durata degli incarichi (le convenzioni con durata non superiore a un anno sono pari al 32,6% delle 89 procedure di gara rilevate, una quota che supera il 37,5% nel Sud) costituisce elemento di forte incertezza nelle prestazioni di efficienza e di efficacia della spesa sociale.

Inoltre, 8 gare (cioè quasi 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.

**Tab.15: Requisiti richiesti alle imprese sociali per la partecipazione alle gare**

Requisito	Percentuale
«Condizioni minime di carattere economico» necessarie per la partecipazione alla gara	28%
«Condizioni minime di carattere economico e tecnico»	18%
Di ordine generale, secondo quanto previsto dalla normativa vigente	77%
Criteri dettagliati, individuati sulla base delle caratteristiche dei Servizi/Interventi da appaltare	15%

**Fonte: Indagine campionaria Auser, 2013**

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 quattro 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 7 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 2012 poco meno del

50% dei Comuni (erano il 45% nel 2011) 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, circa 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, confermando il dato del 2011, che solo una ristretta minoranza tra i Comuni capoluogo ha reso operativa nel 2012 la Consulta o altro organismo rappresentativo del volontariato (circa 1 Comune esaminato su 4). Si tratta inoltre di una prassi che riguarda in modo particolare le regioni del Centro – Nord.

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

Infine, l'analisi di un campione significativo di 1.024 convenzioni sottoscritte nel 2009/2012 dagli organismi Auser con gli enti locali, ha consentito di acquisire importanti elementi conoscitivi.

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** (oltre 400mila interventi realizzati nel 2012) 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.

**Inoltre, una buona parte delle convenzioni sottoscritte da Auser ed enti locali** si caratterizza per la previsione di un intervento «pro-attivo» da parte delle Associazioni 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.

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 2012 e nei primi mesi del 2013, 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.

A tale proposito, occorre considerare come le forti contestazioni di questi anni da parte delle imprese commerciali nei confronti delle convenzioni stipulate con il volontariato siano probabilmente da mettere in relazione con le forzature operate dagli enti pubblici. In diversi casi, infatti, a fronte della necessità di ridurre le spese, i comuni tendono ad utilizzare impropriamente lo strumento della convenzione per affidare servizi complessi, a volte anche essenziali, al volontariato eludendo le procedure ad evidenza pubblica.