



documento del CIP

NOTE DI SINTESI SULLA PROPOSTA DI LINEE GUIDA SULLE MODALITA' DI AFFIDAMENTO
E FINANZIAMENTO DEI SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI
Coordinamento Inclusione Prevenzione (Cip) - 13 novembre 2019

Il welfare ad un bivio

Le Linee Guida sulle modalità di affidamento e finanziamento di servizi ed interventi socio assistenziali definiscono scenari di sviluppo la cui scelta è politica, prima che tecnica.

La Politica è chiamata a scegliere quale visione di futuro per il Trentino intende perseguire. Ad essa i tecnici dovranno associare strumenti di regolazione coerenti. Se la scelta punta sulla collaborazione tra pubblico e privato e tra organizzazioni non profit, le leve di regolazione da privilegiare sono la coprogettazione ed il contributo. Se, invece, si vede nella concorrenza tra organizzazioni non profit lo strumento attraverso cui sviluppare i servizi socio assistenziali, lo strumento da scegliere è l'appalto. In sostanza, il decisore pubblico è di fronte ad un bivio che propone due strade: collaborazione o competizione. Di esse è fondamentale valutare vantaggi e svantaggi.

I rischi di scelte slegate dalla storia del Trentino

La storia del Terzo Settore ha radici profonde nella comunità trentina. Volontari, familiari e donatori contribuiscono a rendere vitale un comparto al quale la Pubblica Amministrazione ha riservato forme di sostegno volte a rendere più stabile e strutturata l'azione solidaristica. L'acquisto e la ristrutturazione delle sedi di molti servizi è stata finanziata con soldi pubblici proprio per consolidare e radicare la risposta di servizio. Se si sceglie la competizione, il turn over delle organizzazioni aggiudicatarie, magari innescato dal principio di rotazione, potrebbe imporre che un servizio non sia più affidato ad una realtà la cui sede operativa è l'unica adeguata per realizzare quel servizio in quel territorio. In questo modo si disperderebbero, non solo le competenze e le relazioni di un'organizzazione, ma anche gli investimenti effettuati dalla comunità trentina affinché quel servizio e quella realtà riuscissero ad essere più efficaci nella risposta ai bisogni sociali.

Gli svantaggi della competizione

Alla verifica dei fatti, la competizione porta, sì, ad un risparmio dei costi, ma, anche e troppo spesso:

- al peggioramento della condizione di lavoro degli operatori sociali;
- al decadimento della cura di minori, anziani, disabili, donne vittima di violenza, famiglie,....;
- al **disinvestimento** nei servizi (perché investire in un servizio se si sa che a breve si può essere sostituiti da qualcun altro?);
- alla scarsa propensione a fare sistema (che senso ha collaborare con coloro che sono o possono essere i tuoi concorrenti?);
- alla precarietà occupazionale ed economica dei lavoratori;
- alla perdita di professionalità e relazioni, costruitesi attraverso anni di esperienza.

Alla lista degli svantaggi va aggiunto il fatto che gli appalti generano ricorsi, il cui impatto, talora sproporzionato rispetto all'entità dell'affidamento, dovrebbe essere oggetto di attenta considerazione.

In sostanza, con la competizione si riduce la spesa, ma si generano costi sociali ed economici di gran lunga superiori all'entità del risparmio generato.

I vantaggi della collaborazione

Le procedure collaborative, invece, ben si sposano con le esigenze di integrazione che percorrono strutturalmente il lavoro sociale: la collaborazione tra organizzazioni e con gli enti pubblici è fondamentale per offrire al cittadino risposte unitarie e non frammentate.

Le condizioni di sviluppo della nostra terra si sono rette da sempre sulla collaborazione tra Terzo Settore, Comuni, Comunità, Provincia, Cittadini, Volontari, Aziende, Fondazioni. Sul piano delle risorse la collaborazione porta con sé un contributo aggiuntivo sotto il profilo economico e operativo

che amplia **significativamente** l'impatto dell'investimento pubblico¹. Senza le risorse (raccolte fondi, volontariato, ...) che le organizzazioni non profit riescono a convogliare nella realizzazione dei servizi, il nostro sistema socio assistenziale sarebbe più povero e offrirebbe servizi di minor qualità.

La collaborazione genera fiducia tra gli attori del sistema, ha una ricaduta positiva sulla cura delle persone e sollecita l'innovazione sociale, mettendo a frutto le intelligenze pubbliche e private che si mobilitano, non per gareggiare le une contro le altre, ma per fronteggiare *insieme* i problemi sociali. In un'ottica collaborativa non sono gli obblighi e le penali di un capitolato di appalto a guidare l'azione degli operatori, ma qualcosa di ben più forte e profondo: la motivazione salda e genuina a non lasciar sole le persone in difficoltà, a promuovere il loro benessere e a cooperare con tutti i soggetti che possono ampliare ed approfondire la portata degli interventi di aiuto. Un'azione ispirata da questi orientamenti garantisce efficacia agli interventi e permette di prevenire esiti con costi umani ed economici rilevanti.

L'ente pubblico da solo non ce la può fare

L'entità dei problemi sociali che abbiamo di fronte è tale da escludere che ad essi si possa rispondere facendo base esclusivamente sul contributo economico ed ideativo di parte pubblica. La cruda realtà palesa in modo evidente che l'unica strada percorribile è quella di mettere insieme Terzo Settore e Pubblica Amministrazione per richiamare la responsabilità e l'azione di cittadini e imprese. Se si prende ad esempio l'opportunità legata ai Titoli di solidarietà, previsti dalla riforma del Terzo Settore, non vi è dubbio che essi trovino in un contesto collaborativo il loro naturale ambiente di sviluppo.

Il Cip (Coordinamento Inclusione Prevenzione) è un'esperienza che della collaborazione fa la cifra emergente del suo agire, nella convinzione che solo unendo le forze è possibile rendere migliore la nostra terra.

Andare oltre le Linee Guida e scegliere in modo esplicito un assetto di tipo collaborativo

Per questo chiediamo che le Commissioni consiliari, l'Assessore competente, la Giunta e tutto il Consiglio Provinciale di fronte al bivio tra collaborazione e competizione, scelgano la collaborazione e diano un chiaro messaggio volto ad accompagnare e strumentare concretamente questa scelta. Senza la predisposizione di assetti organizzativi, dispositivi regolamentari e strumenti giuridici coerenti con la logica collaborativa, l'appello alla collaborazione rischia di rimanere una mera dichiarazione di principio. Per questo è necessario che le Linee Guida vengano rafforzate e ristrutturate per corrispondere alla funzione di indirizzo che la legge 13 riconosce **compiutamente** all'Amministrazione Provinciale, funzione che non si esaurisce nella messa a **disposizione di un set** di strumenti la scelta tra i quali sia rimessa alla discrezionalità delle singole comunità.

Il potere attribuito dall'Autonomia alla Provincia rappresenta una opportunità che deve esprimersi attraverso l'esercizio di una funzione di indirizzo orientata alla tutela dell'equità dell'offerta ai cittadini².

Collaborare è indubbiamente sfidante. Apparentemente è più semplice indire una gara.

Non vi è, però, alternativa alla strada della collaborazione per una terra come la nostra, il cui prezioso tessuto solidaristico, radicatosi profondamente nei territori, finirebbe a pezzi sotto il peso della competizione.

La collaborazione garantisce che questo Capitale umano, sociale, professionale non vada disperso. Esso rappresenta un fattore strategico per affrontare le sfide sociali ed economiche del futuro.

¹ L'appalto prevede di corrispondere al fornitore non solo i costi vivi di esecuzione del servizio, ma anche un congruo utile d'impresa, che diviene una quota di costo aggiuntivo, la quale non ha un impatto in termini di potenziamento dell'offerta al cittadino. Nelle procedure collaborative il contributo pubblico non eccede il costo del servizio e di norma prevede un'integrazione da parte del partner (c'è un "di più" rispetto al finanziamento pubblico e non un "di meno", come nell'appalto).

² Il tema riguarda, in particolare, i livelli essenziali delle prestazioni da garantire "con carattere di omogeneità su tutto il territorio provinciale" (comma 2, art. 7, L.P. 13/07).

Trento, 13 settembre 2019

Egregia
Prima e Quarta Commissione Permanente
del Consiglio della Provincia Autonoma di Trento

Oggetto: Riflessioni sulle linee guida sulle modalità di affidamento e finanziamento dei servizi e degli interventi socio-assistenziali nella Provincia di Trento

Gentili Consigliere e Consiglieri,

ad ottobre 2017 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, a conclusione della procedura di avviso pubblico per l'attuazione degli articoli 59 e 64 del Codice del Terzo Settore, ha reso noto che il Forum Nazionale del Terzo Settore è risultato essere l'associazione di enti del Terzo settore maggiormente rappresentativa sul territorio nazionale in ragione del numero degli enti aderenti (associazioni e cooperative sociali). Il Terzo Settore sta attraversando una fase di profondo cambiamento sia in senso sostanziale sia in termini legislativi (d lgs 117/17). I cambiamenti sociali in essere – in primis l'invecchiamento della popolazione e la digitalizzazione e l'automazione del lavoro con conseguenti ricadute occupazionali - richiedano in questo momento la capacità di immaginare e di programmare il futuro in un lasso di tempo ampio.

La modifica della struttura sociale è un evento ineludibile: partendo da questi dati di fatto il terziario e gli interventi socio-assistenziali saranno un settore che richiederà attenzione e la capacità di mantenere gli standard qualitativi, che oggi sono garantiti su un numero minore di persone. Ad oggi il Terzo settore gioca un ruolo importante in questo comparto, garantendo una flessibilità e una capacità di emersione dei bisogni che il solo comparto pubblico non riuscirebbe a garantire.

Il titolo VII del d lgs 117/17 dedica 3 articoli (55,56 e 57) al rapporto tra ETS (Enti del Terzo settore) ed Enti pubblici. L'art. 55, incentrato sulla coprogettazione, è stato visto come l'occasione di rendere operativo questo strumento. Interessante è il filone che lega questa disposizione all'art. 118 c. 4 della Costituzione ("Stato, Regioni, Città metropolitane,



Forum Terzo Settore del Trentino

Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”). L’art. 55 si richiama espressamente l’art. 118 in quanto ci dice che: “gli enti pubblici assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del terzo settore, attraverso forme di coprogrammazione, coprogettazione e accreditamento”. Il termine “assicurare” implica un obbligo in capo all’amministrazione di promuovere coinvolgimento attivo del Terzo settore e, dall’altra parte, l’insorgere di un diritto soggettivo del Terzo settore ad essere coinvolto. Tutto ciò deve essere fatto attraverso forme di evidenza pubblica e di coinvolgimento trasparente dei soggetti chiamati a lavorare a questo processo. Questo anche perché vi è una filiera concettuale, che parte dalla coprogrammazione, passa come attuazione in dettaglio alla coprogettazione e genera come esito non l’affidamento di un appalto, ma l’accredimento e il partenariato. E’ una logica partecipativa e collaborativa rispetto alle logiche puramente competitive. Ciò naturalmente non significa che all’interno delle logiche partecipative non ci sia la dimensione della competizione, che resta un importante stimolo e risorsa, ma che l’impianto generale distribuisce le responsabilità e costruisce una capacità di interlocuzione anche con l’intento di creare un comparto territorialmente radicato che faccia emergere i bisogni dal basso e tramite dinamiche democratiche e partecipative.

In questa logica la LP 13/07 ha anticipato la Riforma del terzo settore e crediamo sia necessario non moltiplicare i procedimenti amministrativi che ricalcano la stessa filosofia e che hanno molti elementi in comune.

Lo strumento della coprogettazione è poco conosciuto dalle Amministrazioni sia in termini teorici che pratici. E’ dunque importante che questi vengano sperimentati di concerto sui diversi livelli della Pubblica Amministrazione, condividendo con gli ETS i criteri e le modalità di applicazione.

L’applicazione della logica competitiva è alla base degli interventi della Commissione Europea (ad esempio la direttiva 2014/24/UE e le sue possibili modificazioni) che sottovaluta le ricadute sui territori di montagna, dove un’eventuale moltiplicazione dei soggetti eroganti l’offerta rischia esclusivamente di frammentarla e renderla meno capace di farsi carico dei bisogni dell’utenza. L’obbligo o l’incentivo alla rotazione, a prescindere dalla valutazione del servizio offerto, ed in virtù dell’accredimento, significa promuovere comportamenti che mirano a non investire sulla formazione del personale e sulla qualità del servizio. Nei servizi sociali la continuità è invece un valore, perché i servizi alla persona si basano su rapporti di fiducia e di conoscenza. Anche per questo motivo le condizioni di lavoro del personale, i cui costi rappresentano la maggior parte della spesa e che sono inferiori a quelli che gli enti pubblici



Forum Terzo Settore del Trentino

avrebbero erogando direttamente i servizi, vanno salvaguardate sia in termini retributivi sia di stabilità occupazionale.

Cogliamo infine l'occasione per ribadire l'importanza di un intervento sulla parte fiscale del terzo settore, che è un tema che va annesso a questo che stiamo trattando; in particolar modo ricordiamo la necessità dell'intervento della PAT (che il Consiglio Provinciale ha approvato con un odg il 26 luglio scorso) sul sistema di calcolo dell'IRAP che svantaggia i soggetti associativi del terzo settore che gestiscono servizi di assistenza.

Cordiali saluti

Per il Forum del Terzo settore del Trentino

Il portavoce, Andrea La Malfa