

LA SPESA PER L'ASSISTENZA

INTRODUZIONE

1. Nel *Rapporto* dello scorso anno si sottolineava come a distanza di oltre 20 anni dal documento della Commissione Onofri sul nostro sistema di protezione sociale molte delle criticità in esso evidenziate (sbilanciamento della spesa a favore degli anziani, sproporzione tra prestazioni in denaro e in natura, forte categorialità e frammentarietà degli strumenti di intervento, assenza di una misura universale di sostegno del reddito) non potevano dirsi superate. Si aggiungeva, tuttavia, che nel corso degli ultimi due decenni, pur nell'assenza di un coerente disegno strategico, passi significativi sono stati comunque compiuti, a partire dalla legge di riforma delle politiche socio-assistenziali del 2000 (legge 328/2000) e fino al disegno di legge delega sul contrasto alla povertà, approvato per l'appunto poco prima (marzo 2017) della predisposizione del nostro *Rapporto 2017*. Si sosteneva più in particolare come molto fosse stato fatto nel campo della predisposizione di uno strumento unico di valutazione per l'accesso alle prestazioni¹ e in termini di creazione di fondi *ad hoc* per il contrasto della povertà e del rischio della non auto-sufficienza², ma che fragilità rilevanti permanevano innanzitutto in termini di assenza di un robusto strumento di sostegno dei redditi per i cittadini poveri. Si rimarcava, infine, come tra i fronti meritevoli di attenzione restasse quello del potenziamento dei servizi sul territorio dal momento che la richiamata legge 328 ha finito per generare un regime a due velocità con realtà locali in grado di marciare a ritmi importanti e, viceversa, realtà sostanzialmente incapaci di rendere servizi in linea con quanto prescritto dalle norme.

2. Nell'anno che ci separa dal *Rapporto 2017*, progressi importanti sono stati compiuti: innanzitutto attraverso l'emanazione del decreto attuativo della menzionata delega (d.lgs. 147/2017), con il quale è stato definitivamente introdotto il Reddito di inclusione (REI) e chiuso un ciclo iniziato nel 2012 con il finanziamento sperimentale della nuova Carta acquisti e proseguito poi con il disegno e l'implementazione del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA); in secondo luogo, con l'approvazione, nella legge di bilancio 2018, di norme che hanno rafforzato e reso universale, a decorrere dal prossimo 1° luglio, il medesimo REI. Le analisi condotte in questo capitolo portano a ritenere come alla luce di queste due principali innovazioni, il 2017 possa essere considerato un anno di solido avanzamento lungo traiettorie di riforma in linea con consolidate e condivise raccomandazioni, anche internazionali. Esse confermano, cionondimeno, che il comparto continua ad essere connotato da criticità alle quali il legislatore dovrà dedicare attenzione: risorse inadeguate, che dati i vincoli di finanza pubblica andrebbero accresciute con compensazioni all'interno della stessa protezione sociale; un elevato grado residuo di categorialità e frammentazione degli istituti; forti differenziazioni territoriali nella capacità di realizzare ed offrire adeguati interventi e servizi sociali.

¹ ISEE prima e nuovo ISEE dopo.

² Così come sul terreno della lotta alla disoccupazione, attraverso la riforma degli ammortizzatori sociali che ha ampliato la platea dei beneficiari e reso più universale il sostegno.

Il resto del capitolo è così strutturato. Nel primo paragrafo si prendono in esame i più recenti dati di consuntivo della spesa per l'assistenza così come rappresentata nei conti nazionali. Nel secondo, segnando, il 2017, la chiusura di un ciclo legislativo, si offre una lettura delle dinamiche del comparto in un'ottica retrospettiva, per l'appunto "di legislatura". Nel terzo paragrafo, dopo aver dato conto degli sviluppi e dei dati più recenti in tema di Reddito di inclusione, si concentra l'attenzione sul problema delle diversità territoriali, aspetto cruciale considerata la centralità che il legislatore ha assegnato, da ultimo nell'ambito delle politiche di contrasto della povertà attraverso il REI, alle realtà locali. Chiudono il capitolo brevi considerazioni di sintesi.

LA SPESA NEL 2017: IL CONSUNTIVO

3. Nel 2017 la spesa per l'assistenza sostenuta dall'insieme delle Pubbliche amministrazioni sotto forma di prestazioni in denaro e in natura³ è risultata pari a 48,5 miliardi di euro (tavola 1), con un incremento del 3,4 per cento su base annua. Le prestazioni monetarie, che rappresentano circa l'80 per cento delle erogazioni complessive, sono risultate pari a 38,2 miliardi (2,2 per cento del Pil e 4,9 per cento della spesa primaria) e sono cresciute del 2,3 per cento su base annua, mentre le prestazioni sociali in natura sono ammontate a 10,3 miliardi (0,6 per cento del Pil e 1,3 per cento della spesa primaria), oltre 760 milioni (+8 per cento) in più di un anno prima.

TAVOLA 1

CONTO DELLA PROTEZIONE SOCIALE
SPESA PER ASSISTENZA NEL 2017 PER SETTORE DI INTERVENTO E TIPOLOGIA DI BISOGNO

(in milioni)

	invalidità	famiglia	vecchiaia	superstiti	disoccupazione	abitazione	esclusione sociale non altrove classificata	TUTTE LE VOCI
COMPLESSO DELLE PRESTAZIONI	20.187,0	15.205,0	6.968,0	345,0	253,0	610,0	4.973,0	48.541,0
Prestazioni sociali in denaro	18.893,0	12.096,0	5.868,0	345,0	94,0	498,0	422,0	38.216,0
pensione e assegno sociale	-	-	4.783,0	-	-	-	-	4.783,0
pensioni di guerra	108,0	-	211,0	183,0	-	-	-	502,0
prestazioni agli invalidi civili	16.022,0	-	301,0	-	-	-	-	16.323,0
prestazioni ai non vedenti	1.147,0	-	-	-	-	-	-	1.147,0
prestazioni ai non udenti	195,0	-	-	-	-	-	-	195,0
altri assegni e sussidi	1.421,0	12.096,0	573,0	162,0	94,0	498,0	422,0	15.266,0
Prestazioni sociali in natura	1.294,0	3.109,0	1.100,0	-	159,0	112,0	4.551,0	10.325,0
<i>corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:</i>	<i>805,0</i>	<i>1.206,0</i>	<i>921,0</i>	<i>-</i>	<i>158,0</i>	<i>112,0</i>	<i>2.652,0</i>	<i>5.854,0</i>
<i>corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:</i>	<i>489,0</i>	<i>1.903,0</i>	<i>179,0</i>	<i>-</i>	<i>1,0</i>	<i>-</i>	<i>1.899,0</i>	<i>4.471,0</i>

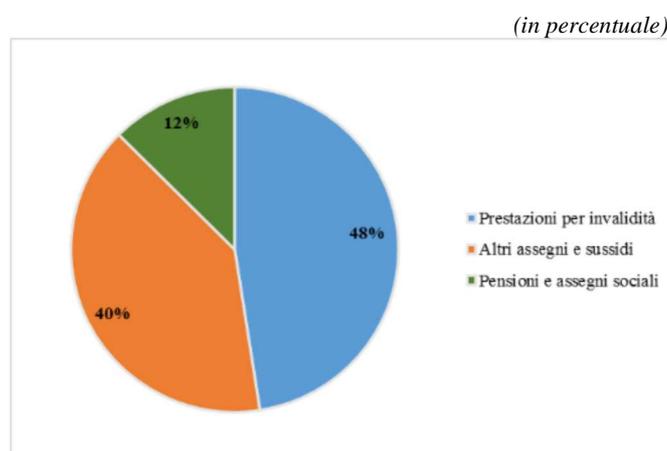
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

³ Queste ultime sono distinte tra prestazioni *market* e *non market*, a seconda che esse siano erogate da operatori privati per conto dello Stato o dall'operatore pubblico.

Come si desume dalla tavola 1 e si mostra nel grafico 1, le prestazioni assistenziali in denaro consistono fondamentalmente di tre gruppi di erogazioni: assegni e pensioni sociali la cui spesa è pari a 4,8 miliardi, il 12 per cento del totale; prestazioni associabili allo stato di invalidità (civile, ai non vedenti, ai non udenti, di guerra) che assorbono 18,2 miliardi, il 48 per cento del totale; assegni e sussidi vari che assommano a 15,3 miliardi (40 per cento del totale). Quest'ultimo aggregato ha assunto un peso rilevante a partire dal 2014 per l'introduzione del cosiddetto "bonus 80 euro"⁴. Le prestazioni assistenziali in natura consistono invece in una serie di servizi per la prevenzione ed il sollievo dallo stato di bisogno, vengono fondamentalmente erogati attraverso la rete socio-assistenziale gestita dalle realtà locali (innanzitutto Comuni, ma anche Province, Unioni e Consorzi di Comuni, ASL, ecc.) e sono per circa la metà prodotti dal settore pubblico in via diretta e per l'altra metà offerti attraverso il mercato.

GRAFICO 1

CONTO DELLA PROTEZIONE SOCIALE
COMPOSIZIONE DELLE PRESTAZIONI ASSISTENZIALI IN DENARO NEL 2017



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Può essere utile fornire, per un inquadramento generale del fenomeno, una dimensione quantitativa del numero di destinatari dei tre gruppi di prestazioni assistenziali a cui si è fatto riferimento: secondo i dati dell'Inps sono quasi 862 mila i beneficiari di pensione/assegno sociale (si veda il paragrafo 5); sono circa 2,7 milioni i beneficiari di trattamenti di invalidità⁵ (per memoria: 2.663.200 stima Inps) e 233 mila titolari di pensioni di guerra (232.848 stima Inps per il 2013)⁶; sono circa 11,5 milioni i lavoratori dipendenti interessati dal *bonus 80 euro*; infine, come si vedrà in dettaglio nel

⁴ Il *bonus* spetta in misura piena ai lavoratori dipendenti con un reddito compreso fra 8 mila e 24 mila euro, ed è erogato in misura decrescente fino a zero per redditi compresi tra 24 e 26 mila euro; la legge di bilancio per il 2018 ha innalzato i predetti limiti rispettivamente a 24.600 e 26.600 euro. Le stime ufficiali (Relazioni tecniche del decreto-legge n. 66 del 2014 e della legge di stabilità 2015) indicano una spesa pari a 6,7 miliardi nel 2014, a 9,5 miliardi nel 2015 e 2016. I dati diffusi dal Dipartimento delle finanze (statistiche fiscali) sono in linea con le previsioni di spesa: il *bonus* spettante è stato pari a 6,1 miliardi nell'anno di imposta 2014, 9,0 miliardi nel 2015 e 9,3 miliardi nell'anno di imposta 2016.

⁵ Il numero dei beneficiari non corrisponde necessariamente al numero dei trattamenti Inps; a fronte di 2,7 milioni di titolari di trattamenti di invalidità, le prestazioni erogate nel 2017 (pensioni e indennità di accompagnamento) sono state circa 3 milioni.

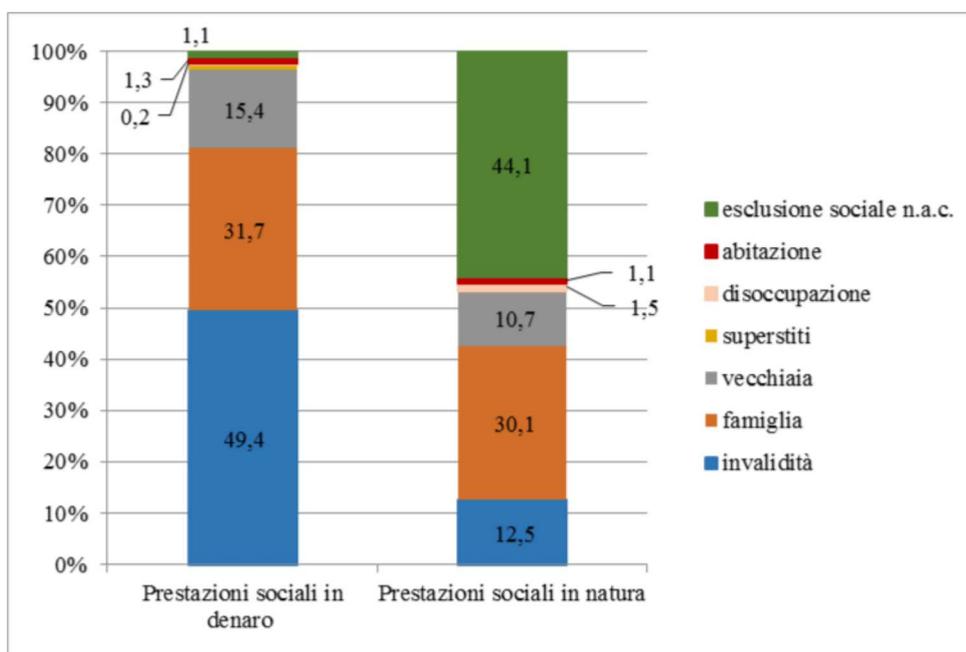
⁶ Le pensioni di guerra sono erogate dal Ministero dell'economia e delle finanze.

proseguo, si può stimare tra i 9 e i 10 milioni il numero delle persone destinatarie e fruitrici a vario titolo di interventi e servizi sociali prevalentemente erogati dai Comuni singoli o associati (di cui parte rilevante iscritta nelle prestazioni assistenziali in natura).

Il confronto tra la composizione delle prestazioni in denaro e in natura per tipologia di intervento (grafico 2) mostra il carattere peculiare della voce “esclusione sociale”: infatti, al contrasto di quest’ultima è stato indirizzato, nel consuntivo 2017, solo l’1 per cento delle erogazioni in denaro (422 milioni) mentre molto significativo è il peso di tale tipologia di intervento nell’ambito delle prestazioni in natura: 4,6 miliardi, pari al 44 per cento del complesso di tali prestazioni. Tale squilibrio dovrebbe attenuarsi con l’entrata a regime del REI che, nell’ipotesi di piena utilizzazione delle risorse disponibili, arriverà ad assorbire 2,7 miliardi⁷ nel 2020⁸.

GRAFICO 2

COMPOSIZIONE PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO
DELLE PRESTAZIONI IN DENARO E IN NATURA NEL 2017 (%)



n.a.c. = non altrove classificata.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

La colonna di destra del grafico 2 evidenzia come le prestazioni in natura oltre ad essere destinate per il 44 per cento a contrastare l’esclusione sociale e la povertà, sono indirizzate per il 30 per cento a famiglie e minori - prevalentemente attraverso assistenza di asilo nido - per il 12,5 per cento agli invalidi, per l’11 per cento agli anziani, e per la modesta parte residua vanno per disoccupazione e abitazione.

⁷ La legge riserva a regime 2,1 miliardi per il beneficio economico connesso al REI e 470 milioni per il rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali sostenuti dagli ambiti territoriali delle Regioni, per l’attuazione degli interventi rivolti all’integrazione sociale o lavorativa dei beneficiari della prestazione. Ulteriori risorse (117 milioni per il 2020 e 145 dal 2021) possono essere assegnate dal Piano nazionale per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale.

⁸ All’iniziale stanziamento di 600 milioni per il 2016 vanno sommati i successivi incrementi di 580 milioni dal 2017, di ulteriori 879 dal 2018, 486 dal 2019 e di 686 milioni dal 2020.

LE PRESTAZIONI ASSISTENZIALI DURANTE E DOPO LA CRISI: UNO SGUARDO D'ASSIEME

4. La profondità ed estensione della crisi conosciuta dal nostro Paese ha prodotto, non diversamente da (ma più che in) altri paesi, una forte domanda di protezione sociale. I dati di fonte Istat ed Eurostat indicano che tra il 2008 ed il 2016 i principali indicatori di disagio sociale sono cresciuti in misura significativa: in Italia la percentuale di cittadini in condizioni di povertà assoluta⁹ è passata dal 3,6 al 7,9 per cento mentre quella delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale¹⁰ è passata dal 25,5 al 30,0 per cento e quella delle persone in condizioni di grave deprivazione materiale¹¹ dal 7,5 al 12,1 per cento. Nell'Area dell'euro questi due ultimi indicatori sono passati dal 21,7 al 23,1 per cento il primo e dal 5,9 al 6,6 il secondo¹².

TAVOLA 2

CICLO ECONOMICO E INDICATORI DI DISAGIO SOCIALE: ITALIA ED AREA DELL'EURO
(2008-2016; VALORI %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ITALIA									
Pil reale (var % annua cumulata; 2007=100)	-1,1	-6,5	-4,8	-4,3	-7,1	-8,8	-8,7	-7,7	-6,8
Output gap	1,2	-4,0	-2,0	-1,4	-3,1	-4,5	-4,2	-3,0	-1,9
Tasso di povertà assoluta	3,6	3,9	4,2	4,4	5,9	7,3	6,8	7,6	7,9
Tasso di grave deprivazione materiale	7,5	7,3	7,4	11,1	14,5	12,3	11,6	11,5	12,1
Persone a rischio di povertà o esclusione sociale	25,5	24,9	25,0	28,1	29,9	28,5	28,3	28,7	30,0
AREA DELL'EURO									
Pil reale (var % annua cumulata; 2007=100)	0,4	-4,1	-2,0	-0,4	-1,3	-1,5	-0,2	1,9	3,7
Output gap	1,7	-3,5	-2,2	-1,2	-2,4	-3,1	-2,6	-1,8	-1,2
Tasso di grave deprivazione materiale	5,9	6	6,1	6,9	7,8	7,5	7,4	7	6,6
Persone a rischio di povertà o esclusione sociale	21,7	21,6	22,0	22,9	23,3	23,1	23,5	23,1	23,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

⁹ L'Istat definisce la soglia di povertà assoluta come quel valore di spesa minima necessaria per acquisire un certo paniere di beni e servizi che garantisce uno standard di vita minimamente accettabile.

¹⁰ Rischio di povertà o di esclusione sociale (indicatore Europa 2020): percentuale di persone che si trovano in almeno una delle seguenti tre condizioni: a) vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro; b) vivono in famiglie a rischio di povertà; c) vivono in famiglie in condizioni di grave deprivazione materiale. Il rischio povertà indica la percentuale di persone che vivono in famiglie con un reddito disponibile equivalente nell'anno precedente a quello di rilevazione inferiore a una soglia di rischio di povertà, fissata al 60 per cento della mediana della distribuzione individuale del reddito equivalente disponibile. Il reddito disponibile considerato per questo indicatore rispetta la definizione Eurostat e non include l'affitto figurativo, i buoni-pasto, gli altri *fringe benefits* non-monetari e gli autoconsumi. Nel 2016 la soglia di povertà (calcolata sui redditi 2015) è pari a 9.748 euro annui.

¹¹ L'indicatore è dato dalla percentuale di persone che vivono in famiglie che sperimentano almeno quattro tra i seguenti nove sintomi di disagio economico: 1) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; 2) non poter sostenere una spesa imprevista (il cui importo, in un dato anno, è pari a 1/12 del valore della soglia di povertà rilevata nei due anni precedenti); 3) non potersi permettere un pasto proteico (carne, pesce o equivalente vegetariano) almeno una volta ogni due giorni; 4) non potersi permettere una settimana di vacanza all'anno lontano da casa; 5) non potersi permettere un televisore a colori; 6) non potersi permettere una lavatrice; 7) non potersi permettere un'automobile; 8) non potersi permettere un telefono; 9) essere in arretrato nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o prestiti d'altro tipo.

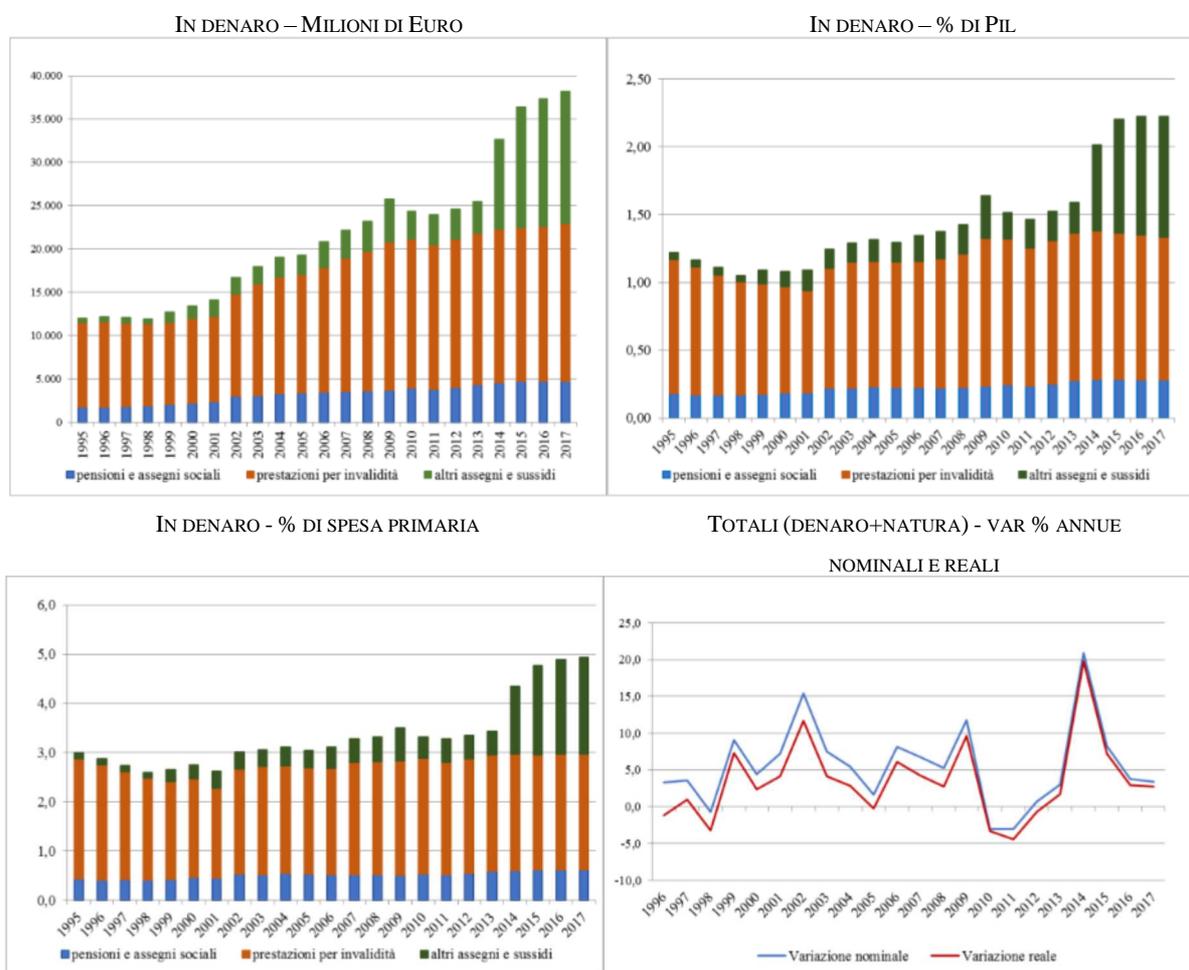
¹² L'Istat definisce la soglia di povertà relativa per una famiglia di due componenti come la spesa media per persona nel Paese. Nel 2016 tale spesa è risultata pari a 1.061,50 euro.

Dalla tavola 2 si intuisce, non sorprendentemente, la correlazione di questi peggioramenti con l'andamento del ciclo: la peggiore posizione relativa dell'Italia in termini di aumento del disagio si accompagna alla corrispondente peggiore *performance* macroeconomica (considerando valori annui, l'Italia nel 2013 aveva accumulato, rispetto ai livelli pre-crisi, una perdita di Pil reale di 8,8 punti contro il punto e mezzo dell'insieme dei paesi dell'Area euro).

Nel descritto contesto di crescita dei fabbisogni, in Italia l'offerta di prestazioni di protezione sociale di natura assistenziale è stata caratterizzata dalla dinamica descritta, in termini di spesa impegnata, nel grafico 3.

GRAFICO 3

PRESTAZIONI ASSISTENZIALI: LA DINAMICA DI LUNGO PERIODO



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Come si vede, sia se valutata in termini assoluti che in rapporto al Pil o alle complessive uscite primarie, la spesa per assistenza ha registrato un'accelerazione immediatamente dopo lo scoppio della crisi (raggiungendo un punto di picco nel 2009); successivamente, la ripartenza ha risentito del contraccolpo della crisi sovrana, mentre solo una volta superata la fase più critica (2011-12) di quest'ultima si è avviata una pur timida fase di ripresa.

Il grafico mostra come la ripartenza segni un abbrivio nel 2014 la cui entità è però essenzialmente determinata dall'erogazione del menzionato “*bonus* 80 euro”, un provvedimento concepito più come alleggerimento fiscale per la fascia di lavoratori dipendenti a reddito basso che come strumento di politica assistenziale in senso stretto né di lotta alla povertà relativa. Nel 2017, al netto dei circa 9 miliardi e mezzo di trasferimenti monetari di cui al detto *bonus*, la spesa per l'assistenza risultava intorno ai 39 miliardi, un importo che si confronta con i 30 miliardi del 2007 e i 33,6 miliardi del 2012.

Come mostra il grafico 3, durante la crisi i tassi di variazione della spesa complessiva per assistenza hanno andamenti altalenanti sia se considerati in termini nominali sia al netto dell'inflazione.

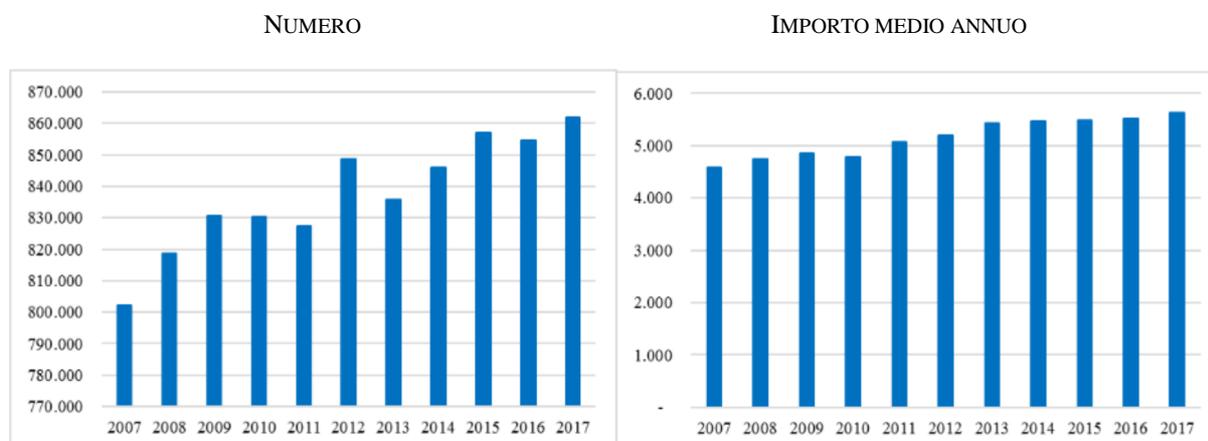
Il menzionato salto dovuto al *bonus* 80 euro spinge ancora di più a considerare un tasso medio annuo di periodo: esso è risultato pari al 4,9 per cento nel decennio 2008-2017, ma nella prima parte è stato del 2,3 per cento mentre dopo la crisi è cresciuto al 8,9 per cento, con le prestazioni in denaro più dinamiche di quelle in natura.

5. Oltre all'impulso dato dal *bonus* al comparto “altri assegni e sussidi”, pressioni al rialzo sulla spesa assistenziale sono state esercitate da tutte le altre componenti tranne che dalle pensioni di guerra, che naturalmente sono su un *trend* discendente e rappresentano ormai importi relativamente modesti.

Per quanto riguarda la spesa per pensioni e assegni sociali si è riscontrato, durante la crisi, un tasso medio annuo del 3 per cento nominale con una decelerazione nella fase *post* 2013 (3,5 nel periodo 2008-13 e 2,1 nel periodo successivo) mentre per quanto riguarda quello per le pensioni di invalidità civile il tasso di crescita medio è risultato pari all'1,7 per cento con una ben più forte frenata tra la fase pre-crisi sovrana e quella successiva al 2012 (+2,2 per cento prima e +0,9 per cento dopo). Essendo i dati complessivi di contabilità nazionale ben approssimati dai dati dell'Inps, è possibile utilizzare le informazioni di dettaglio fornite dall'Istituto di previdenza nazionale per capire il distinto contributo dell'effetto quantità e dell'effetto importo medio.

GRAFICO 4

PENSIONI E ASSEGNI SOCIALI: ANDAMENTO DEL NUMERO E DELL'IMPORTO MEDIO ANNUO (2007-2017; EURO)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat e Inps

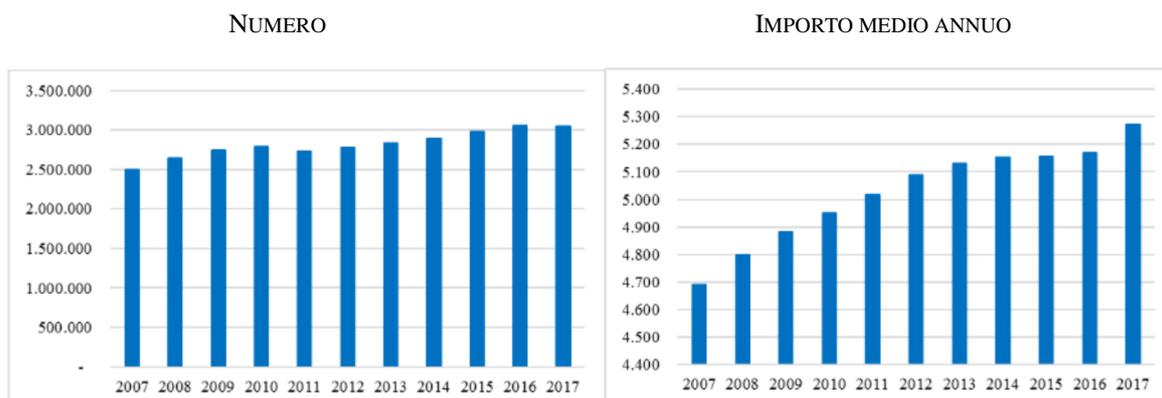
Nel grafico 4 si vede che il numero di pensioni/assegni sociali in essere ha avuto momenti di calo ma su un *trend* di fondo crescente: il calcolo del tasso annuo di periodo evidenzia incrementi poco sotto 1 punto percentuale (+0,7 per cento), che si confermano nella prima fase (+0,7) e si accentuano leggermente (+0,8); l'importo medio è cresciuto nell'intera fase del 2,1 per cento (2,8 nel primo periodo e 1 per cento nel secondo).

Un discorso in parte diverso vale per le pensioni di invalidità civile, le quali registrano tassi di variazione molto più significativi e diversificati, indotti soprattutto dall'evoluzione del numero delle pensioni: nel periodo 2008-2017 il numero di trattamenti è cresciuto del 2 per cento all'anno, di cui 2,1 prima della crisi sovrana e 1,8 dal 2014 al 2017. In termini di importo medio il tasso annuo di periodo è stato dell'1,2 per cento passando dall'1,5 nel periodo 2008-13 e allo 0,7 negli ultimi quattro anni.

Risulta evidente da questi numeri, specie per quel che attiene agli esborsi per l'invalidità civile, che una parte importante dell'intera spesa assistenziale risulterà sempre più condizionata dai processi di invecchiamento della popolazione e dall'esigenza del bilancio pubblico di finanziare il supporto a persone che si trovano a vivere situazioni di particolare delicatezza (non autosufficienza, ecc).

GRAFICO 5

PENSIONI DI INVALIDITÀ CIVILE: NUMERO (PANNELLO SINISTRO) E IMPORTO MEDIO ANNUO (PANNELLO DESTRO) (2007-2017; EURO)



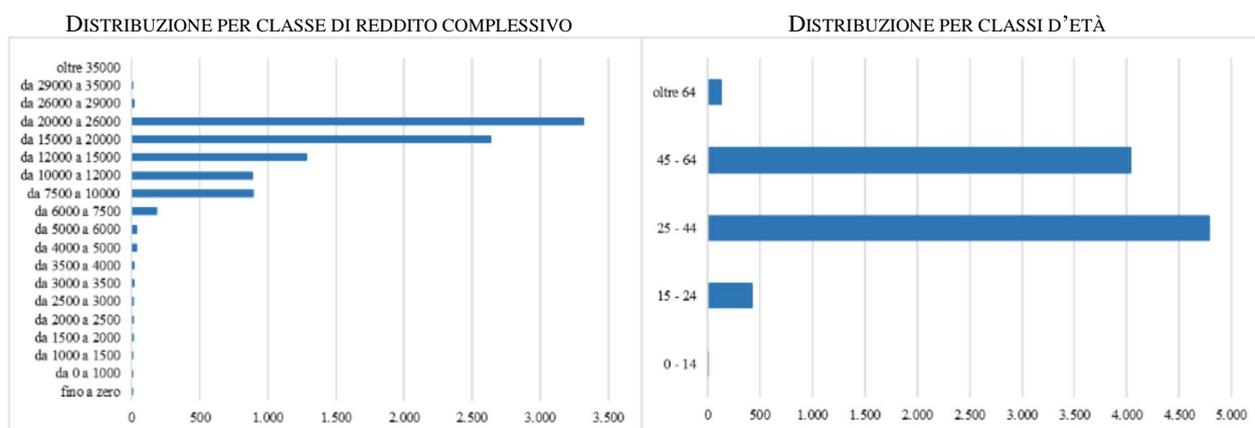
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat e Inps

Quanto al *bonus 80 euro*, i dati del Dipartimento delle finanze dello scorso mese di marzo consentono di richiamare alcuni suoi dati essenziali. Con riferimento all'anno di imposta 2016, il bonus è risultato "spettare" a circa 11 milioni e mezzo di contribuenti, per un ammontare complessivo di 9,4 miliardi. L'ammontare erogato dal sostituto di imposta è stato pari a circa 9,2 miliardi a cui vanno aggiunti i circa 700 milioni fruibili in dichiarazione e sottratti i circa 500 milioni risultati "da restituire". La distribuzione per classi di reddito complessivo e per classi di età viene documentata nel grafico 6. Si osserva come l'addensamento maggiore sia nella classe di reddito 20-26 mila euro e che le due classi che vanno dai 15 mila ai 26 mila euro assommano a quasi i due terzi dei 9,4 miliardi complessivi di *bonus* spettante. Per quel che riguarda la distribuzione per classi di età, è la classe tra i 25 e i 44 anni quella alla quale va la parte maggiore (più del 50 per cento) del *bonus*; purtroppo i dati disponibili non sono abbastanza disaggregati e si tratta di una classe, quella richiamata, troppo ampia per poter apprezzare in che misura il provvedimento abbia beneficiato relativamente di più i

lavoratori più giovani. Va da sé che per considerazioni di carattere distributivo sarebbe importante disporre di informazioni circa l'incrocio dei dati sul *bonus* con quelle sul reddito personale equivalente del beneficiario.

GRAFICO 6

BONUS 80 EURO SPETTANTE
DISTRIBUZIONE PER CLASSI DI REDDITO E PER ETÀ
AMMONTARE IN MILIONI– ANNO DI IMPOSTA 2016



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dipartimento delle finanze

Completata la disamina delle dinamiche delle principali componenti della spesa per l'assistenza nel recente passato in Italia, è ora utile capire in che misura la reazione dei bilanci pubblici alla crisi economica è stata diversa da quella osservata in Italia quanto a risposta all'accresciuto fabbisogno di assistenza. Come viene spiegato nella prima parte del Riquadro 2, un confronto omogeneo tra l'andamento della spesa per assistenza in Italia, così come fin qui definita, e negli altri principali paesi dell'Area dell'euro, non è possibile; l'osservazione della dinamica del complesso della spesa per protezione sociale (inclusa previdenza e sanità) durante la crisi, mostra una crescita in quota di Pil non dissimile, in Italia, da quella osservata nella media dell'Area a moneta unica: 4,2 punti di Pil in Italia (dal 25,7 al 29,9 per cento) contro 3,8 punti nella media dell'Area dell'euro (dal 25,8 al 29,6 per cento). Una stima di un aggregato di spesa di sola assistenza, frutto di un esercizio condotto nel citato Riquadro soprattutto per valutare la quota di spesa soggetta alla prova dei mezzi (vedi oltre), evidenzia come la risposta dell'offerta di prestazioni assistenziali all'accresciuta domanda sia stata anche in questo caso sostanzialmente simile in Italia e nella media dell'Unione europea.

6. L'ultimo lustro, oltre a vedere un sensibile aumento della spesa complessiva per l'assistenza, motivato però soprattutto, come già sopra osservato, dall'introduzione del "bonus 80 euro", ha segnato un avanzamento sul fronte delle politiche a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, un sottocomparto del settore che è modesto sul piano della quantità delle risorse impegnate, ma evidentemente assai importante sotto il profilo qualitativo e delle complessive politiche di settore. L'inizio di tale fase risale in effetti al 2012, con la decisione del governo Monti di finanziare, a titolo sperimentale, la nuova Carta acquisti che sarebbe diventata lo strumento di Sostegno per l'inclusione

attiva. Nel 2013, con il governo Letta viene confermata l'attenzione al tema attraverso la progettazione di un istituto di reddito minimo a carattere universale che si traduce poi per l'appunto, con la legge n. 208/2015, nel Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), misura consistente nell'erogazione di un sussidio economico pari ad 80 euro per ciascun componente del nucleo familiare e fino ad un massimo di 400 euro, erogato attraverso carta elettronica.

Il SIA è stato quindi fondamentale contrassegnato da tre distinte fasi: una prima fase (2014/settembre 2016), sperimentale, durante la quale il programma è stato limitato a 12 aree metropolitane con più di 250 mila abitanti; una seconda fase (settembre 2016-marzo 2017) che ha visto l'estensione a tutto il territorio nazionale e che ne ha quindi sancito l'effettiva operatività, ed una terza fase (aprile 2017- dicembre 2017¹³) che ha visto, attraverso l'emanazione del Decreto interministeriale del 16 marzo 2017, notevoli cambiamenti nei criteri di selezione dei beneficiari in attesa del riassorbimento dello strumento nell'ambito del REI. La modifica dei criteri si è resa necessaria alla luce di una serie di difficoltà emerse. I requisiti di accesso sono stati modificati con riguardo a tre principali fronti: per quanto riguarda il reddito è stata tenuta ferma la soglia dei 3 mila euro di reddito ISEE e la non cumulabilità del trattamento con strumenti di sostegno del reddito per disoccupazione, ma è stata al contempo elevata da 600 a 900 euro mensili la soglia di altri trattamenti eventualmente percepiti dalla famiglia se composta da una persona non autosufficiente. Altra importante correzione ha riguardato la valutazione "multidimensionale" del bisogno: è stato confermato il favore per le famiglie con minori, ma è stato abbassato, a partire da fine aprile 2017, da 45 a 25 il punteggio necessario perché la domanda venga accolta. Si è previsto al contempo un insieme di azioni di ricontatto da parte dell'Inps dei nuclei che avevano presentato domanda ma trovato ostacolo nel sistema del punteggio evidentemente troppo stringente. Tra le altre modifiche vi è stato l'innalzamento di 80 euro mensili del trattamento per i nuclei monoparentali¹⁴.

Le tavole 3 e 4 presentano informazioni relative al SIA riferite al 2016 e 2017 e consentono quindi di apprezzare in che misura gli aggiustamenti siano stati efficaci. Vi si documenta innanzitutto (tavola 3) l'esito insoddisfacente dei dati del 2016: 208 mila domande presentate che si confrontano con una platea potenziale assai più numerosa se si considera che il numero di famiglie con ISEE inferiore ai 3 mila euro è pari a 1,5 milioni e quello con ISEE inferiore ai 3 mila euro e con presenza di minori a carico è pari a 600 mila¹⁵ e un basso rapporto tra domande accolte (59 mila) e domande presentate, inferiore ad 1/3.

¹³ Si è poi ricongiunta con il REI.

¹⁴ Oltre a tali modifiche, specificamente riguardanti il SIA, il decreto in questione ha esteso a tutto il 2017 la sperimentazione dell'ASDI, la prestazione assistenziale destinata a disoccupati di lunga durata (lavoratori che dopo aver perso il lavoro e percepito la NASPI, non riescono più a ricollocarsi).

¹⁵ Cfr Inps, XVI Rapporto annuale.

TAVOLA 3

SOSTEGNO PER L'INCLUSIONE ATTIVA. DOMANDE PRESENTATE E ACCOLTE PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA:
I PRIMI RISULTATI DEL 2016

REGIONE	2016						
	Domande presentate (a)	Domande accolte (b)	Domande respinte (c)	Domande sospese ⁽¹⁾ (d)	Quota % (a)	Quota % (b)	Quota % (c)
NORD	36.194	9.947	23.400	629	17,4	16,9	17,0
CENTRO	22.534	6.540	14.945	242	10,8	11,1	10,9
MEZZOGIORNO	149.622	42.378	99.394	1.771	71,8	72,0	72,2
TOTALE	208.350	58.865	137.739	2.642	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

Vi si osserva altresì (tavola 4) che le modifiche apportate nei criteri di accesso sembrano aver prodotto effetti positivi dal momento che a fine 2017 il numero di domande accolte è quasi raddoppiato passando dalle oltre 61 mila del 2016 (dopo le determinazioni sulle domande inizialmente sospese) a 118 mila (+92 per cento), con un aumento dell'85 per cento in termini di componenti coinvolti e del 53 per cento in termini di minori coinvolti.

TAVOLA 4

SOSTEGNO PER L'INCLUSIONE ATTIVA. DOMANDE PRESENTATE/ACCOLTE PER REGIONE:
GLI ESITI DEI CAMBIAMENTI (2016-2017)

Regioni	2016			2017			Var % 2017/16			2017 Minori per famiglia
	Nuclei beneficiari	Componenti	di cui minori	Nuclei beneficiari	Componenti	di cui minori	Nuclei beneficiari	Componenti	di cui minori	
Emilia Romagna	1.800	7.336	4.322	4.124	16.647	8.300	129,1	126,9	92,0	2,0
Friuli Venezia Giulia	657	2.220	1.310	1.298	4.728	2.399	97,6	113,0	83,1	1,8
Liguria	665	2.537	1.458	1.368	5.278	2.568	105,7	108,0	76,1	1,9
Lombardia	3.912	16.812	10.000	7.963	33.169	17.391	103,6	97,3	73,9	2,2
Piemonte	2.923	11.818	6.789	5.509	21.872	10.709	88,5	85,1	57,7	1,9
Provincia autonoma di Trento	50	201	125	114	467	249	128,0	132,3	99,2	2,2
Valle d'Aosta	38	125	75	106	416	208	178,9	232,8	177,3	2,0
Veneto	1.159	4.828	2.851	2.528	10.443	5.410	118,1	116,3	89,8	2,1
NORD	11.204	45.877	26.930	23.010	93.020	47.234	105,4	102,8	75,4	2,1
Lazio	3.805	14.840	8.574	7.808	29.968	14.646	105,2	101,9	70,8	1,9
Marche	849	3.329	1.926	1.507	6.074	2.955	77,5	82,5	53,4	2,0
Toscana	1.745	7.162	4.094	3.596	14.529	7.091	106,1	102,9	73,2	2,0
Umbria	601	2.224	1.277	944	3.749	1.821	57,1	68,6	42,6	1,9
CENTRO	7.000	27.555	15.871	13.855	54.320	26.513	97,9	97,1	67,1	1,9
Abruzzo	997	3.911	2.264	1.663	6.508	3.183	66,8	66,4	40,6	1,9
Basilicata	550	1.891	1.116	772	2.834	1.401	40,4	49,9	25,5	1,8
Calabria	3.837	14.877	8.574	7.884	30.884	14.723	105,5	107,6	71,7	1,9
Campania	15.848	70.648	38.804	28.686	120.474	53.813	81,0	70,5	38,7	1,9
Molise	310	1.159	669	447	1.660	773	44,2	43,2	15,5	1,7
Puglia	5.087	19.519	10.972	9.272	34.871	15.478	82,3	78,7	41,1	1,7
Sardegna	2.140	7.802	4.460	4.328	16.033	7.411	102,2	105,5	66,2	1,7
Sicilia	14.526	62.648	34.586	28.040	111.923	49.583	93,0	78,7	43,4	1,8
MEZZOGIORNO	43.295	182.455	101.445	81.092	325.187	146.365	87,3	78,2	44,3	1,8
TOTALE	61.499	255.887	144.246	117.957	472.527	220.112	91,8	84,7	52,6	1,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Inps

La tavola evidenzia come i tassi di incremento dei nuclei beneficiari non siano uniformi, ma siano a due cifre in tutte le Regioni: si va dall'aumento minimo del 40-44 per cento registrato nelle Regioni Basilicata e Molise al 128-129 per cento della Provincia autonoma di Trento e Regione Emilia Romagna rispettivamente. La tavola evidenzia pure come il rapporto tra numero complessivo di componenti dei nuclei familiari e i minori sia intorno a 2 in quasi tutte le Regioni; ciò significa che in linea generale, almeno stando alle medie regionali, il caso tipico della famiglia povera è quello della coppia con due figli.

Reddito di inclusione (REI)

7. Nell'ultimo quinquennio le politiche per l'assistenza hanno messo a segno il risultato più importante con il definitivo varo del REI attraverso l'emanazione del decreto legislativo n. 147/2017 attuativo della legge delega n. 33/2017, lo scorso mese di settembre. La norma prevedeva requisiti di accesso al beneficio legati sia alla situazione reddituale e patrimoniale sia alla composizione del nucleo familiare: presenza di figli minori, di persone disabili, di donne in stato di gravidanza o di persone ultra 55enni in un particolare *status* di disoccupazione (dal 1° gennaio 2018 è sufficiente la semplice condizione di non occupazione). Successivamente, la legge di bilancio per il 2018 ha rimosso, a decorrere dal 1° luglio, tutti i requisiti relativi alla composizione familiare¹⁶. Contestualmente, l'importo massimo del beneficio è stato innalzato da 485 a 540 euro, e corrisponde ora al valore dell'assegno sociale incrementato del 10 per cento.

L'ammontare del REI è stabilito sulla base della seguente formula:

$$\text{REI} = \text{SE} \times 0,75 \times 3.000 - \text{ISR}$$

dove SE = scala di equivalenza¹⁷ e ISR è la componente reddituale dell'ISEE.

Dalla formula si ricava che una famiglia con un solo componente (quindi con SE=1) e senza reddito (ISR=0) avrà diritto a 2.250 euro annui equivalenti a 187,5 euro mensili e così via fino ad un ammontare massimo che si avrà per una famiglia di almeno sei persone e sarà pari a 540 euro. Dal punto di vista dell'impostazione logico-concettuale riscontrabile già nella norma istitutiva del REI (la richiamata 147/2017), la misura del beneficio è funzione del reddito disponibile del nucleo familiare come ricavato dalle dichiarazioni ISEE (si fa riferimento alla sola componente strettamente reddituale, il cosiddetto ISR) e della soglia di povertà fissata dall'Istat: l'idea di fondo è che il trasferimento debba creare le condizioni per uscire dalla condizione di povertà riducendo nel breve periodo la differenza tra la seconda ed il primo, ovvero il cosiddetto *poverty gap*. Secondo le valutazioni ufficiali (Relazione tecnica al d.lgs. 147/2017) il REI avrebbe potuto raggiungere una platea di 494 mila nuclei familiari per complessivi 1 milione e 700 mila beneficiari. La misura di estensione della platea fa sì che il numero dei nuclei potenzialmente beneficiari salga di 200 mila unità, con il che i potenziali

¹⁶ Va considerato che l'erogazione del REI è di durata limitata anche ove permangano i requisiti che lo hanno attivato. Rinnovi sono possibili ma previ periodi di sospensione. La legge da un lato ha individuato nel REI un Livello essenziale di prestazione secondo quanto previsto dall'art. 117 della Costituzione ma dall'altro ne ha condizionato la effettiva erogazione alla disponibilità di risorse.

¹⁷ La scala di equivalenza fissa i seguenti rapporti: 1 componente = 1; 2 componenti =1,57; 3 componenti=2,04; 4 componenti=2,46; 5 componenti ed oltre=2,85.

destinatari del supporto salgono a circa 2 milioni di unità. È da osservare che mentre per la definizione di povertà l'Istat fa riferimento ai consumi delle famiglie, per la definizione della situazione economica che determina l'accesso o meno al REI vale una misura della condizione reddituale e patrimoniale e non quella del consumo. La tavola 5 mette insieme alcune informazioni di base per apprezzare l'avanzamento che l'introduzione del REI produce, in potenza, in termini di lotta contro la povertà sia assoluta che relativa.

TAVOLA 5

COMPOSIZIONE DEL NUCLEO FAMILIARE, LINEE DI POVERTÀ E TRATTAMENTI
PREVISTI DAL SIA E DAL REI

(euro)

Composizione nucleo familiare	Soglie mensili di povertà assoluta			Spesa media delle famiglie povere ⁽³⁾			Linea povertà relativa	Valore massimo erogabile con ISR ⁽⁴⁾ = 0	
	NORD ⁽¹⁾	CENTRO ⁽²⁾	MEZZO-GIORNO ⁽²⁾	NORD ⁽¹⁾	CENTRO ⁽²⁾	MEZZO-GIORNO ⁽²⁾		SIA	REI
Componente unico (18-59 anni)	818	746	590	639	607	469	637	80	187
Coppia (18-59 anni)	1.130	1.024	846	883	834	673	1.061	160	294
Coppia con figlio minore (4-10 anni)	1.372	1.242	1.045	1.073	1.011	831	1.412	240	382
Coppia e 2 figli minori (4-10 anni)	1.630	1.471	1.243	1.275	1.197	988	1.730	320	461
Coppia e 3 figli minori (2 figli 4-10 anni e un figlio 11-17 anni)	1.909	1.717	1.464	1.493	1.397	1.164	2.017	400	534

⁽¹⁾ Persone residenti nelle zone centrali delle Aree metropolitane.

⁽²⁾ Persone residenti nelle periferie delle Aree metropolitane e nei Comuni con oltre 50 mila abitanti.

⁽³⁾ Soglie mensili ridotte del valore medio dell'intensità della povertà nella ripartizione geografica considerata.

⁽⁴⁾ Indicatore della situazione reddituale.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Peraltro dalla tavola risulta come pur rappresentando il REI un progresso rispetto al SIA anche in termini di maggiore avvicinamento alle soglie di povertà assoluta e relativa (differenziate per zona geografica del Paese), il divario tra le risorse messe a disposizione di ciascun nucleo e quelle che sarebbero necessarie per portare lo stesso al di sopra della soglia di povertà restano notevoli: solo a titolo di esempio si consideri che nel caso di un nucleo monoparentale abitante nel Mezzogiorno con ISR nullo il REI porta il beneficio da 80 a 187 euro in un contesto nel quale colmare per intero il *poverty gap* richiederebbe ulteriori 400 euro circa.

Nel caso di un nucleo familiare di cinque componenti del Nord, i 534 euro che dovrebbero essere elargiti attraverso il REI (a fronte dei 400 del SIA) si confrontano con i circa 1.900 euro che necessiterebbero per uscire dalla situazione di povertà assoluta.

DISTRIBUZIONE DEI BENEFICIARI DEL REI
PER REGIONE E IMPORTO MEDIO MENSILE AL 31 MARZO 2018

Regione ⁽¹⁾ e Area geografica	Nuclei coinvolti		Persone coinvolte		Importo medio mensile	
	numero	% sul totale	numero	% sul totale	euro	in rapporto alla media nazionale
Piemonte	4.205	3,8	9.762	3,1	258	86,9
Valle d'Aosta	109	0,1	261	0,1	225	75,8
Lombardia	7.480	6,8	19.775	6,2	258	87,0
Trentino-Alto Adige	177	0,2	568	0,2	303	102,1
Veneto	2.046	1,9	4.988	1,6	252	85,1
Friuli-VeneziaGiulia	231	0,2	530	0,2	243	82,0
Liguria	1.848	1,7	4.266	1,3	250	84,3
Emilia-Romagna	271	0,2	707	0,2	266	89,7
Toscana	3.652	3,3	9.102	2,9	261	87,9
Umbria	946	0,9	2.509	0,8	272	91,6
Marche	1.340	1,2	3.341	1,1	257	86,5
Lazio	8.110	7,4	21.218	6,7	280	94,3
Abruzzo	2.422	2,2	5.832	1,8	262	88,5
Molise	877	0,8	2.305	0,7	274	92,4
Campania	31.002	28,1	101.059	31,9	328	110,4
Puglia	4.730	4,3	13.687	4,3	304	102,4
Basilicata	1.150	1,0	2.871	0,9	260	87,6
Calabria	9.350	8,5	26.567	8,4	288	97,2
Sicilia	25.492	23,1	75.934	24,0	312	105,2
Sardegna	4.700	4,3	11.411	3,6	262	88,3
Italia	110.138	100,0	316.693	100,0	297	100,0
Nord	16.367	14,9	40.857	12,9	257	86,5
Centro	14.048	12,8	36.170	11,4	272	91,7
Sud e Isole	79.723	72,4	239.666	75,7	309	104,2

⁽¹⁾ Alcune Regioni (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Puglia) registrano un numero di nuclei percettori, allo stato attuale, relativamente contenuto per la presenza di misure regionali integrative del REI; l'integrazione applicativa delle misure regionali e nazionali è in corso di completamento.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

I dati delle tavole 6 e 7 ed il grafico 7 riassumono le informazioni più aggiornate e riferite alla fine di marzo 2018 relativamente alle erogazioni di REI finora pervenute e ad alcune caratteristiche delle stesse. Si tratta nel complesso di 110 mila nuclei familiari per un totale di 317 mila persone.

Circa la distribuzione territoriale si evidenzia, senza sorpresa, il notevole peso del Mezzogiorno (72 per cento in termini di nuclei e 76 in termini di persone coinvolte) con Regioni come Campania e Sicilia in netta prevalenza. L'importo medio è pari a 297 euro (più alto nel Mezzogiorno e meno al Nord). Quanto alla numerosità dei nuclei familiari, circa un quarto di nuclei beneficiari è composto da una sola persona (la maggioranza) e vi sono forti addensamenti nei nuclei tra due e quattro componenti. Nel complesso in oltre il 60 per cento dei nuclei si riscontra la presenza di minori ed in circa un nucleo su cinque la presenza di disabili.

I dati appena menzionati non appaiono in linea con le previsioni formulate in sede di predisposizione della relazione tecnica, con l'eccezione dei nuclei familiari monocomponente.

TAVOLA 7

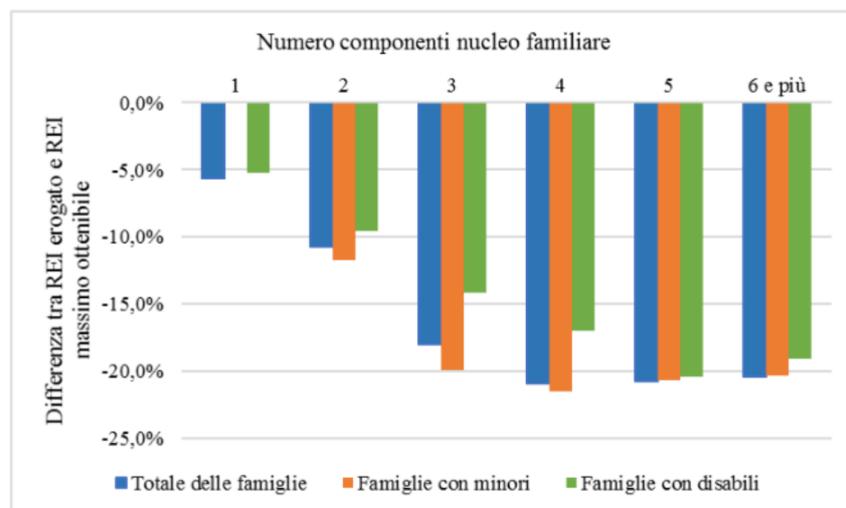
PRESENZA DI MINORI E DISABILI NEI NUCLEI FAMILIARI BENEFICIARI DEL REI
AL 31 MARZO 2018

Numero componenti nucleo	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile
	TOTALE			CON PRESENZA DI MINORI			CON PRESENZA DI DISABILI		
1	25.798	25.798	177,0	-	-	-	4.664	4.664	177,8
2	22.983	45.966	262,8	7.443	14.886	259,8	5.485	10.970	266,2
3	24.523	73.569	313,7	16.992	50.976	306,3	4.360	13.080	328,3
4	21.180	84.720	364,7	17.887	71.548	362,0	3.740	14.960	382,8
5	10.297	51.485	423,4	9.614	48.070	424,0	2032	10.160	425,4
6 e più	5.357	35.155	429,5	5.209	34.237	430,1	1262	8367	437,1
Totale	110.138	316.693	296,8	57.145	219.717	348,7	21.543	62.201	304,9

Fonte: INPS

GRAFICO 7

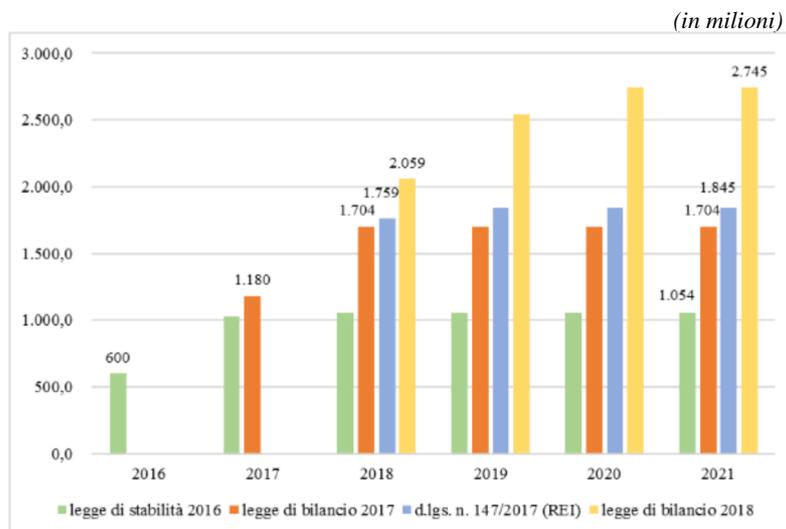
REI: DIFFERENZA % TRA IMPORTO MASSIMO EROGABILE E IMPORTO MEDIO EROGATO
AL 31 MARZO 2018



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

Dal punto di vista delle coperture, appare notevole lo sforzo compiuto nella direzione di dare una certa consistenza al Fondo per il contrasto della povertà con il quale si finanzia il REI. Nel grafico 8 si mostra l'evoluzione della sua dotazione finanziaria negli ultimi tre anni e si vede il salto quantitativo operato attraverso la legge di bilancio per il 2018 grazie alla quale l'ammontare complessivo ha superato già per quest'anno i 2 miliardi (dai circa 600) per raggiungere, a regime, i 2.745 milioni nel 2020.

LA DOTAZIONE FINANZIARIA DEL FONDO POVERTÀ NEI SUCCESSIVI INTERVENTI LEGISLATIVI



Fonte: elaborazione Corte dei conti

Non può essere peraltro sottaciuto che si tratta di risorse che, seppure in notevole crescita, da un lato, hanno in parte riassorbito quanto destinato ad altre forme di intervento (nel quadro di un iniziale processo di razionalizzazione), dall'altro, restano notevolmente al di sotto di quanto sarebbe necessario per raggiungere l'insieme dei nuclei in condizioni di povertà assoluta.

La spesa per l'assistenza nel quinquennio 2013-17: sintesi

8. In sintesi, e guardando all'intero quinquennio 2013-2017, appare chiaro dalle evidenze prodotte come in Italia la risposta anticiclica del bilancio pubblico al forte *shock* economico-sociale prodotto dalla Grande crisi (prima recessione del 2008-09), sia stata sostanzialmente "strozzata" dal sopravvenire della crisi del debito del 2011-12. Ciò conferma peraltro come in presenza di un elevato *stock* di indebitamento delle Pubbliche amministrazioni, sotto lo *stress* esercitato dalle pressioni esterne dei mercati, il bilancio pubblico cessa di assolvere alla propria funzione, che è tra l'altro quella di mitigare gli effetti delle crisi economiche con politiche di espansione della spesa nelle fasi di recessione. Appare altresì evidente come durante la legislatura e quindi dopo la fase più acuta della crisi, il processo di attenzione sia potuto riprendere.

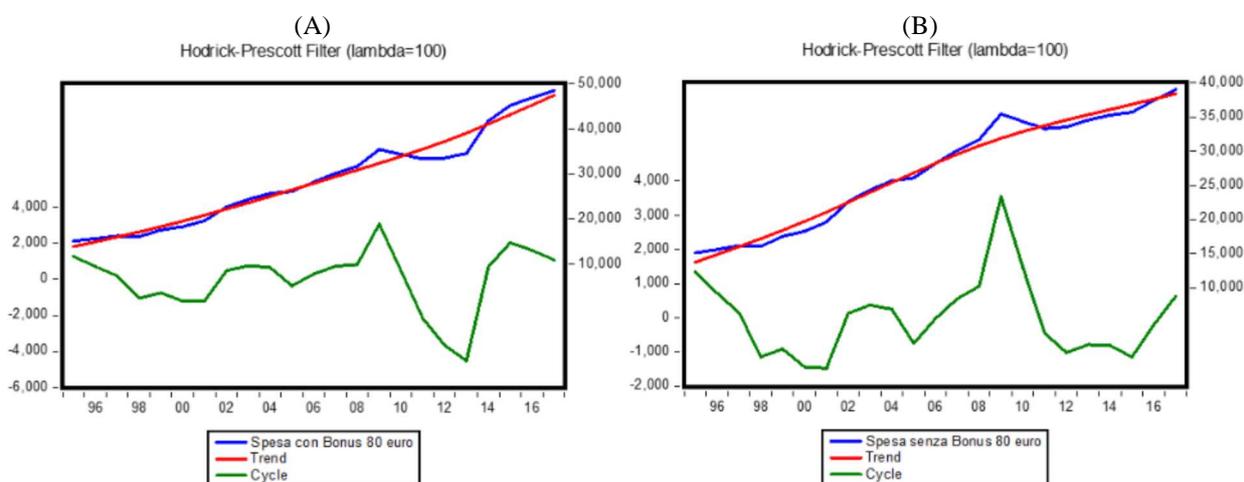
Sotto questo aspetto il grafico 9 consente di inquadrare meglio la natura del recupero attraverso la scomposizione¹⁸ della spesa complessiva per assistenza (in denaro e in natura) nella sua componente di *trend* e nella sua parte ciclica e considerando sia la serie storica effettiva che quella da cui viene scorporato l'aumento di spesa (sul quadriennio 2014-17) dovuto al *bonus* 80 euro. Sebbene, come già osservato, non sia il *bonus* 80 euro una misura di *welfare* in senso stretto essendo esso solo per convenzione

¹⁸ Come nel documento della Commissione europea "Social protection budgets in the crisis in the EU" (a cura di O.Bontout e T. Lokajickova), la scomposizione è stata effettuata utilizzando il filtro statistico di Hodrick-Prescott che considera, in sostanza, una media mobile di lungo periodo dati alcuni vincoli matematici prestabiliti.

contabile classificato tra le spese per assistenza e non esente, quanto al suo disegno, da problemi ove giudicato in termini di strumento a contrasto della povertà- esso è basato sulla prova dei mezzi ma tiene conto del reddito da lavoro dipendente individuale e non della condizione economica complessiva del nucleo familiare - si vede dal grafico che nel 2014 sembra essere proprio l'impulso esercitato dal bonus a consentire alla curva di riportarsi sul trend di lungo periodo e che la successiva lieve crescita della spesa permette a questo comparto delle uscite di situarsi poi, nel triennio 2015-17, sopra i valori di trend (curva rossa del grafico 9, pannello A).

GRAFICO 9

LA SPESA PER ASSISTENZA: COMPONENTE DI TREND E CICLICA NELLA SERIE CON *BONUS* 80 EURO (A) E SENZA *BONUS* 80 EURO (B)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Istat

Nel grafico 9 (pannello B) l'esercizio è stato ripetuto considerando l'aggregato di spesa al netto della componente ascrivibile al *bonus* (pari, secondo le relazioni tecniche prodotte, a 6,5 miliardi nel 2014 e 9,5 miliardi rispettivamente nel 2015-17). Come si vede in assenza dell'impulso del *bonus* la spesa complessiva sarebbe rimasta lievemente al di sotto del valore tendenziale di lungo periodo fino al 2016 mentre risulta tornata sopra il *trend* nel 2017, anche al netto degli 80 euro.

Alcuni problemi aperti

9. Nonostante gli sforzi del recente passato, tra i problemi ancora aperti nell'ambito del sistema di prestazioni assistenziali offerte dal nostro bilancio pubblico permane quello dell'eccessivo grado di categorialità, tema a cui si è fatto già ampio riferimento e la forte disomogeneità territoriale nella capacità di soddisfare la domanda di servizi sociali. Ad entrambi è opportuno dedicare ora qualche attenzione specifica, soprattutto al fine, specie con riguardo al secondo profilo, di sistematizzare alcune informazioni quantitative di carattere micro che, pur se purtroppo indisponibili con riferimento all'ultimo biennio, aiutano a disegnare il quadro all'interno del quale lo sforzo di contrasto della povertà operato con il REI andrà a collocarsi.

Il grado residuo di categorialità

10. Quanto al residuo grado di categorialità, se è vero che con il rinnovato REI si sta andando - anche attraverso il riassorbimento di alcune misure previgenti - verso una semplificazione degli schemi di intervento e soprattutto verso la fissazione di criteri più universali, è altrettanto vero che la strada da fare in tale direzione è ancora lunga. Di ciò viene dato implicitamente conto nel Riquadro 1, in cui si offre una ricostruzione delle principali prestazioni assistenziali con l'indicazione, tra l'altro, dei criteri di eleggibilità, come la tipologia di destinatario, l'indicatore reddituale preso a riferimento e così via. Vi si osserva che il numero degli istituti censiti (pur essendo l'analisi limitata agli strumenti gestiti dall'Inps e non considerando quelli attivati a livello territoriale), è estremamente elevato e grandemente frammentato è il panorama di fronte al quale ci si trova: in termini di categorie di destinatari (autonomi, dipendenti, ecc.), di requisiti richiesti, ecc.

Dalla tavola del Riquadro si vede come in alcuni casi indennità/sussidi etc. non sono correlati alla situazione economica del richiedente e, quando lo sono, l'indicatore preso a riferimento per misurarla non è l'ISEE, ma il reddito individuale, e spesso non il reddito complessivo ma solo quello da lavoro o comunque una definizione di reddito circoscritta e che non considera adeguatamente la sfera patrimoniale¹⁹. Vero è che, anche su questo fronte, promettenti passi in avanti sono stati compiuti e nel corso degli anni l'utilizzazione dello strumento è cresciuta; tuttavia, il suo ruolo appare ancora molto limitato. Ciò appare paradossale soprattutto in considerazione che con gli affinamenti metodologici realizzati negli ultimi anni sembra essere cresciuta la capacità dello strumento di misurare l'effettivo stato di bisogno di chi richiede la prestazione. Giova ricordare al riguardo che dopo la sua introduzione, nel 1998, l'ISEE non ha subito sostanziali modifiche fino al 2011 quando il decreto cosiddetto "Salva Italia" ne ha previsto una sensibile riforma volta proprio a migliorarne la capacità di misurazione delle condizioni economiche generali anche attraverso la considerazione degli aspetti patrimoniali, della presenza in famiglia di soggetti portatori di particolari bisogni (disabili, minorenni, ecc.), di un più efficace sistema di controllo e responsabilizzazione.

Il "nuovo ISEE" è entrato in vigore nel 2015. Secondo i risultati del recente Rapporto di monitoraggio 2016 del Ministero del lavoro, le dichiarazioni uniche (DSU) erano pari a fine 2016 a 5,7 milioni, in crescita di quasi un milione su base annua, ma ancora significativamente al di sotto dei numeri relativi agli anni in cui si presentava il vecchio ISEE (picco nel 2011 a 7,5 milioni). La popolazione residente coinvolta è pari a circa un quarto (23,4 per cento contro il 31 per cento nel 2011). Tra gli elementi da sottolineare vi è il fatto che mentre dieci anni fa lo strumento veniva utilizzato essenzialmente nel Mezzogiorno, oggi è a carattere più nazionale. Inoltre appare cresciuta la sua qualità in termini di tempi di produzione e numero di anomalie rilevate

¹⁹ A titolo di esempio si noti in particolare che alcuni trattamenti sono corrisposti in misura fissa e senza alcun vincolo reddituale: si tratta delle pensioni di guerra (stante la loro natura indennitaria), delle indennità di accompagnamento e di alcune misure assistenziali collegate alla natalità; le prestazioni per invalidità civile, cecità, sordità sono erogate in misura fissa ed il limite reddituale è riferito al solo reddito personale IRPEF del beneficiario della prestazione; l'assegno sociale è corrisposto in misura intera solo in presenza di un reddito complessivo (IRPEF e non) individuale (e coniugale) pari a zero; gli aumenti e maggiorazioni dei trattamenti assistenziali sono anch'essi decrescenti in base a soglie di reddito complessivo sia individuale che coniugale e garantiscono complessivamente un reddito di 516,46 euro al mese (un milione delle vecchie lire, rivalutato), ma il beneficio è corrisposto ad età differenti a seconda delle varie categorie (dai 60 anni degli invalidi totali ai 70 anni dei titolari di pensioni sociali); le prestazioni connesse allo stato di estrema povertà (reddito di inclusione, carta acquisti) sono, infine, quelle che presentano regole di accesso più rigide, con soglie riferite all'ISEE e ad ulteriori parametri patrimoniali.

e sembra ormai avanzato il processo di pre-compilazione della dichiarazione, in linea con quanto avviene per le dichiarazioni dei redditi individuali. Risultati importanti sembrano poi essere stati raggiunti in termini di capacità di rappresentare l'effettiva condizione patrimoniale, soprattutto mobiliare. Due dati sembrano al riguardo di particolare interesse: da un lato, il fatto che il peso della componente del patrimonio rispetto al reddito è passata, tra il vecchio e il nuovo ISEE, dal 15 al 21 per cento; dall'altro la circostanza che nell'ambito del patrimonio mobiliare si sia passati da una percentuale di famiglie dichiaranti un patrimonio nullo pari al 70/80 per cento ad una del 6 per cento circa²⁰.

Anche alla luce dei progressi sommariamente segnalati, si configura come elemento di persistente fragilità del nostro sistema di *welfare* il tuttora limitato uso dell'ISEE quale indicatore segnaletico della situazione di bisogno. Ciò soprattutto in relazione alle difficoltà di fondo che la gestione della spesa per l'assistenza presenta per ogni bilancio pubblico: quella di evitare che gli interventi convogliano risorse, nel caso dell'Italia particolarmente scarse, verso soggetti non effettivamente bisognosi: il cosiddetto problema di un adeguato *targeting*. Secondo dati dell'Inps²¹ circa 5 miliardi di quelli complessivamente attinenti a cinque importanti programmi finalizzati al contrasto del disagio economico e sociale²² vanno al 30 per cento delle famiglie con l'ISEE più elevato²³.

Oltre al residuo grado di categorialità, tra i problemi ancora aperti si annovera la notevole disomogeneità territoriale nella capacità di rispondere alla domanda di servizi sociali di natura assistenziale. A tale profilo sarà dedicato il prossimo paragrafo, il quale esaminando le indicazioni dell'indagine Istat-RGS sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati, si pone l'obiettivo di fotografare, con qualche grado di dettaglio, lo stato dell'arte in realtà locali a cui le norme più recenti in materia di REI hanno giustamente attribuito importanti ruoli nella lotta contro l'esclusione sociale.

Spesa per servizi sociali dei Comuni e differenze territoriali: indicazioni dall'Indagine Istat-RGS

11. Dati di dettaglio relativi agli interventi e servizi resi dai Comuni singoli e associati²⁴ sono pubblicati annualmente dall'Istat²⁵. L'indagine, rispondendo a quanto

²⁰ Inoltre è cresciuto di più il patrimonio mobiliare dichiarato dalle famiglie appartenenti al terzo quartile, con un incremento da 2 a 16,2 mila euro a fronte di un aumento del dato medio da 6,8 a 16,9 mila euro.

²¹ Si veda il documento dell'Inps del 2015: "Non per cassa ma per equità".

²² I dati Inps considerano i seguenti programmi, direttamente ed integralmente gestiti dall'Istituto medesimo: pensioni e assegni sociali, maggiorazioni sociali, integrazione del trattamento minimo, quattordicesima, importo aggiuntivo, incremento al minimo, incremento delle maggiorazioni sociali e somme aggiuntive. Come si è già sottolineato in altra parte del capitolo, la spesa relativa ad alcuni di questi istituti viene registrata come spesa previdenziale (ad esempio: integrazione al minimo).

²³ Secondo le informazioni pubblicate nel menzionato rapporto di monitoraggio 2016 del nuovo ISEE, l'Isee corrispondente al 3° quartile è comunque pari a 16.109 euro.

²⁴ La legge quadro n. 328 del 2000, aveva previsto l'istituzione di "un sistema informativo dei servizi sociali per assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e poter disporre tempestivamente di dati ed informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali, per la promozione e l'attivazione di progetti europei, per il coordinamento con le strutture sanitarie, formative, con le politiche del lavoro e dell'occupazione". Secondo le informazioni della stessa Istat "Nel 2003, è stato avviato un progetto finalizzato alla rilevazione degli interventi e servizi sociali erogati sul territorio dai Comuni singoli o associati. L'indagine è nata con lo scopo di sopperire alla forte carenza informativa in tale settore di intervento e concorrere alla costruzione di una base dati funzionale alla definizione e al monitoraggio dei LIVEAS (Livelli Essenziali di Assistenza Sociale), come previsto dalla legge 328/2000. L'indagine

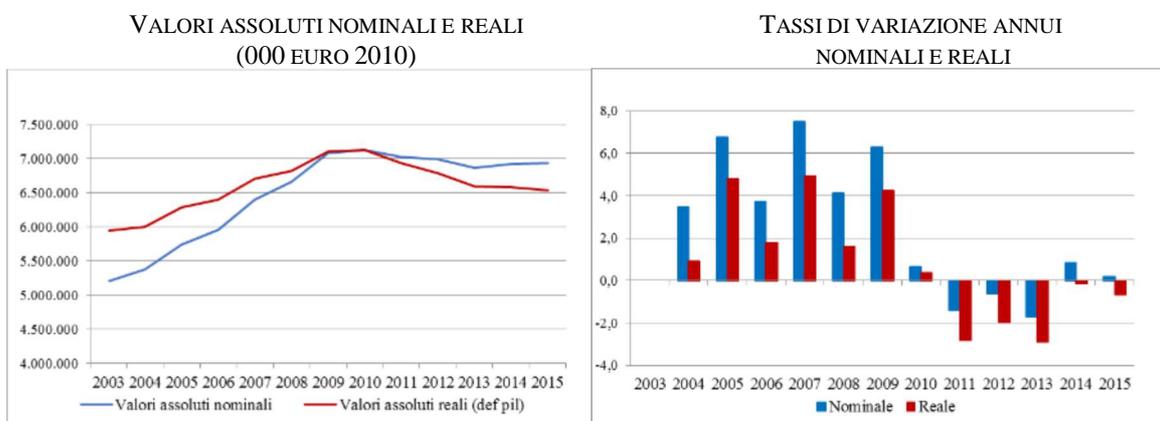
prescritto dalla legge 328/2000, raccoglie informazioni articolate in oltre 70 voci che coinvolgono un bacino di utenza che assomma a diversi milioni di persone²⁶.

Premesso che si tratta di valori di spesa che non sono strettamente confrontabili con quelli del Conto della protezione sociale - il quale fa riferimento all'assistenza prestata da tutte le pubbliche amministrazioni e non solo dai Comuni - e sottolineato che si tratta di dati relativi agli impegni di competenza dell'anno di riferimento, le informazioni dell'indagine in parola offrono numerose indicazioni circa la varietà dei servizi e il complesso delle attività ricollegabili alla concreta attuazione degli interventi socio-assistenziali sul territorio.

I dati relativi al 2015, gli ultimi disponibili e di natura ancora provvisoria, evidenziano una spesa complessiva di quasi 7 miliardi (6.931 milioni), spesa che era tornata a crescere, pur lievemente (0,8 per cento), dopo tre anni di contrazione, nel 2014 e che ha sostanzialmente confermato il suo valore (+0,2 per cento). Il grafico 10 mostra peraltro che a partire dal 2003, anno di avvio dell'indagine, e fino al 2009, la spesa complessiva è cresciuta costantemente (+5,3 per cento il tasso medio annuo composto); con la Grande crisi prima e l'insorgere della crisi sovrana poi, il *trend* crescente si interrompe e si inverte leggermente (-0,8 per cento medio nel quadriennio 2010-13); la ripresa si materializza infine a partire dal 2014 (+0,5 per cento nel biennio 2014-15). In termini pro capite la spesa del 2015 è risultata pari a 114 euro, in lieve riduzione su base annua.

GRAFICO 10

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI
TOTALE ITALIA 2003-2015
(MIGLIAIA DI EURO E VARIAZIONI PERCENTUALI ANNUE NOMINALI E REALI)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine ISTAT-RGS

fa parte del SISTAN (Sistema Statistico Nazionale) e nasce da un rapporto di collaborazione fra RGS ed Istat a cui, successivamente, hanno aderito il CISIS (Ufficio di coordinamento statistico delle Regioni), il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed alcune Regioni (Piemonte, Liguria, Toscana, Marche, Emilia Romagna, Veneto e la provincia di Trento), che hanno chiesto di partecipare direttamente all'indagine per le aree territoriali di loro competenza. L'indagine si avvale di un metodo innovativo di somministrazione del questionario, che viene compilato via web".

²⁵ Nell'indagine, per spesa "si intende la spesa in conto corrente di competenza impegnata nell'anno per l'erogazione dei servizi o degli interventi socio-assistenziali da parte di Comuni e associazioni di Comuni, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio Sanitario Nazionale".

²⁶ Una "grossolana" somma algebrica degli utenti che l'Istat associa a ciascun intervento evidenzierrebbe oltre 9 milioni di utenti coinvolti nel 2014, in crescita di circa 800 mila su base annua. È ben possibile, tuttavia, che una tale operazione possa portare a considerare più volte uno stesso utente.

La tavola 8 fotografa, con disaggregazione regionale, la spesa in valori assoluti e pro capite, in essere nel 2015 e nel 2012. Si evince dalla tavola che nonostante la lieve ripresa del 2015 rispetto al 2014, i livelli sia assoluti che per abitante sono rimasti sotto quelli del 2012: dello 0,7 per cento a livello complessivo e del 2,8 per cento a livello pro-capite, tenuto quindi conto della crescita della popolazione.

Dalla tavola si vede anche che la caduta è forte al Centro e meno significativa, ma pur sempre sopra il valore medio, nelle Regioni meridionali; viceversa, vi è un andamento in crescita nelle Regioni del Nord-Ovest. Alcune Regioni evidenziano chiari tratti di peculiarità: è il caso del Trentino-Alto Adige, con un incremento di quasi il 50 per cento sia a livello assoluto che in termini pro-capite.

TAVOLA 8

SPESA DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI
PER REGIONE 2015 E 2012

REGIONI	Spesa ^(a)						Variazioni % 2015/2012	
	2015			2012			Assolute	Pro capite
	Valori assoluti in milioni	Valori percentuali	Pro capite ^(b)	Valori assoluti in milioni	Valori percentuali	Pro capite ^(b)		
Piemonte	536,5	7,7	122	570,6	8,2	131	-6,0	-6,7
Valle d'Aosta	31,5	0,5	247	35,3	0,5	277	-10,5	-10,9
Liguria	209,9	3,0	133	194,5	2,8	124	7,9	7,1
Lombardia	1.215,7	17,6	122	1.191,2	17,3	122	2,1	-0,2
Trentino-Alto Adige	401,4	5,8	380	268,3	3,8	259	49,6	46,5
Bolzano	263,9	3,8	508	134,1	1,9	264	96,9	92,2
Trento ^(c)	137,5	2,0	256	134,2	1,9	254	2,4	0,6
Veneto	511,6	7,4	104	540,0	7,7	111	-5,3	-6,2
Friuli-Venezia Giulia	307,1	4,4	251	294,3	4,2	241	4,3	4,0
Emilia-Romagna	716,8	10,3	161	728,7	10,4	167	-1,6	-3,7
Toscana	476,5	6,9	127	491,8	7,0	134	-3,1	-4,9
Umbria	77,0	1,1	86	78,6	1,1	89	-2,0	-3,2
Marche	161,1	2,3	104	167,2	2,4	108	-3,6	-4,0
Lazio	826,1	11,9	140	944,0	13,5	171	-12,5	-18,0
Abruzzo	88,3	1,3	66	80,0	1,1	61	10,3	8,0
Molise	18,0	0,3	57	13,1	0,2	42	37,1	36,0
Campania	245,3	3,5	42	268,9	3,9	47	-8,8	-9,9
Puglia	280,2	4,0	69	268,1	3,8	66	4,5	4,2
Basilicata	35,6	0,5	62	38,3	0,5	66	-7,0	-6,6
Calabria	41,2	0,6	21	48,3	0,7	25	-14,6	-14,6
Sicilia	372,8	5,4	73	384,5	5,5	77	-3,0	-5,1
Sardegna	378,8	5,5	228	376,8	5,4	230	0,5	-0,8
ITALIA	6.931,6	100,0	114	6.982,4	100,0	117	-0,7	-2,8

^(a) Si intende la spesa in conto corrente di competenza impegnata nel 2015 per l'erogazione dei servizi o degli interventi socio-assistenziali da parte di Comuni e associazioni di Comuni. Sono incluse le spese per il personale, per l'affitto di immobili o attrezzature e per l'acquisto di beni e servizi (spesa gestita direttamente). Nel caso in cui il servizio venga gestito da altre organizzazioni (ad esempio: cooperative sociali) la spesa è data dai costi dell'affidamento a terzi del servizio (spesa gestita indirettamente). La spesa è indicata in euro, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio sanitario nazionale.

^(b) Rapporto tra spesa e popolazione residente nella Regione o ripartizione geografica.

^(c) Nella Provincia di Trento la rilevazione ha interessato i Comuni e le comunità di valle - enti pubblici attivati a seguito della riforma dell'assetto istituzionale disegnato dalla legge provinciale 3/2006 - attraverso le quali i Comuni svolgono in forma associata le funzioni socio-assistenziali a essi attribuite. Tali funzioni sono finanziate dalla Provincia autonoma di Trento, attraverso un apposito fondo socio-assistenziale integrato da un finanziamento regionale.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

La tavola 9 mostra come la dispersione tra le diverse realtà territoriali sia molto elevata: prendendo come base i valori medi regionali della tavola precedente si riscontra un minimo intorno ai 20 euro (Comuni della Calabria) e un massimo di molte centinaia di euro (il Comune di Bolzano). Inoltre nel 2015 lo scarto tra massimo e minimo è risultato pari a 487 euro, la deviazione standard a 118 euro. La tavola confronta gli ultimi dati disponibili con quelli del 2012 e documenta come la spesa per abitante del 2015 sia ancora sotto quella del 2012; nel periodo esaminato tutti gli indici di dispersione considerati sono cresciuti: la *deviazione standard* di 37 euro, lo scarto tra massimo e minimo di 235 euro.

TAVOLA 9

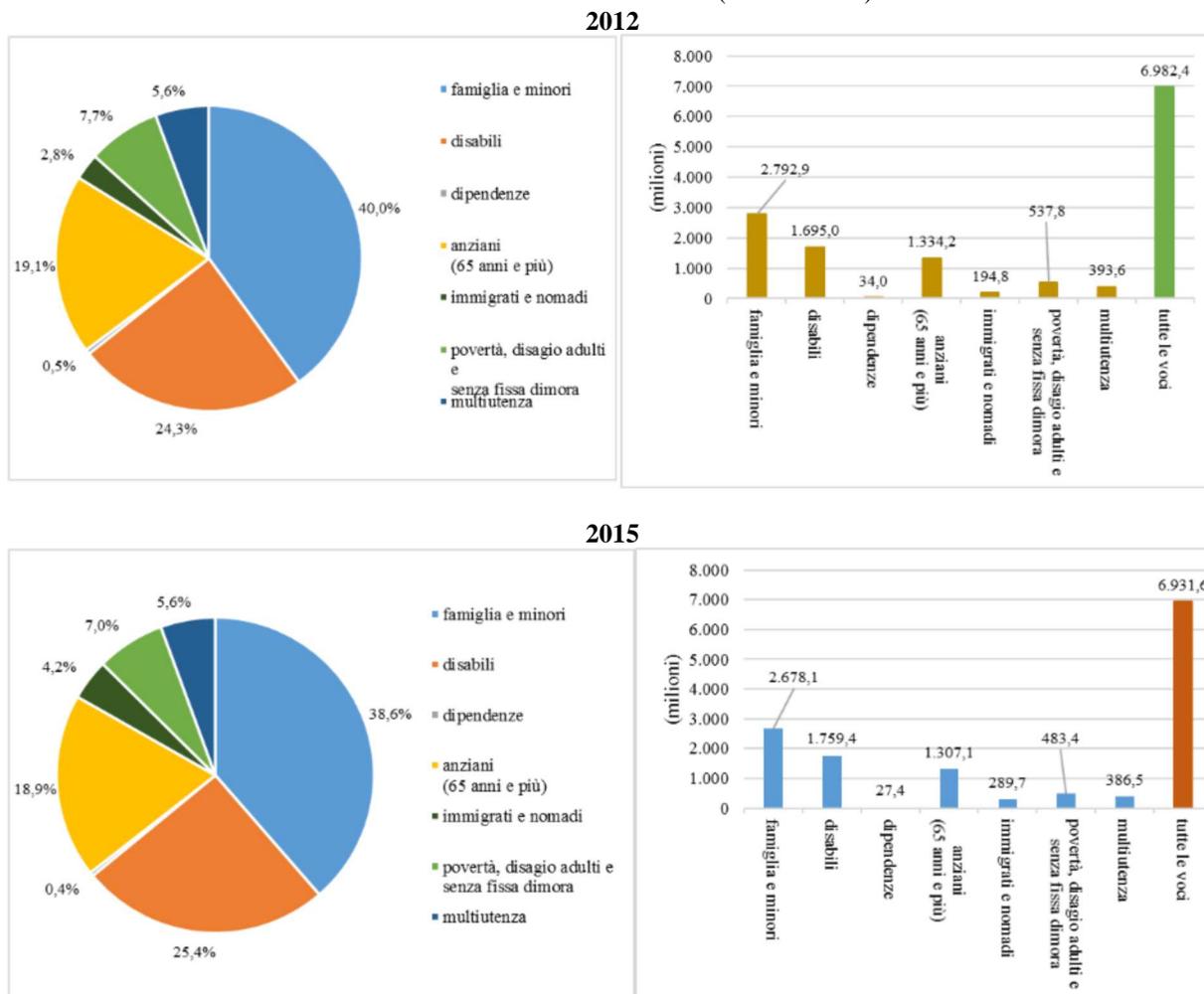
SPESA PRO CAPITE PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI
PER REGIONE: INDICATORI DI DISPERSIONE (2015-2012 - EURO)

	2015	2012	Differenza 2015/12
Media semplice	153	139	13
Media ponderata	114	117	-3
Minimo (Calabria)	21	25	-4
Massimo (Bolzano)	508	277	231
Max - Min	487	253	235
Deviazione <i>standard</i>	118	81	37

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine ISTAT-RGS

La tavola A1, pubblicata in Appendice, evidenzia, a fini documentativi, tutte le voci di intervento/servizio suddivise in base alle sei aree di utenza considerate (cinque specifiche e una generica) e che identificano puntuali tipologie di rischio/bisogno che l'intervento intende coprire/soddisfare: famiglia e minori, disabilità, dipendenze, anzianità, immigrazione e nomadi, povertà e disagio di adulti senza fissa dimora, altri interventi di natura miscellanea.

Al di là dell'elenco puntuale, che come tale è reso disponibile dall'Istat ma al momento in cui si scrive solo per il 2014 e non per il 2015, un primo esame del tipo di interventi/servizi sociali che i Comuni realizzano/erogano singolarmente e associandosi è offerto dal grafico 11. Da esso si vede che la maggior parte è diretta al sostegno di famiglie e minori (38,6 per cento, per complessivi 2,7 miliardi), una quota pari al 25,4 per cento (1,8 miliardi) ad alleviare i problemi indotti dalle disabilità, il 18,9 per cento mira a far fronte ai problemi dell'anzianità (1,3 miliardi), il 7,0 per cento va a specifico contrasto della povertà e del disagio di cittadini adulti (483 milioni).

INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI PER AREA DI UTENZA.
COMPOSIZIONE % E VALORI ASSOLUTI (MLN DI EURO)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

12. Se la tavola A1 dà minuzioso conto dei servizi ed interventi censiti nell'indagine, nella tavola 10 vengono evidenziati in ordine decrescente di spesa complessiva, i primi 20 servizi sociali riferiti al 2014 e al complesso dei Comuni italiani. Come si evidenzia nell'ultima colonna della tavola, tali servizi ed interventi assommano, cumulativamente, a circa l'85 per cento della spesa complessiva: il più rilevante in termini di risorse impiegate è quello relativo agli asili nido (oltre il 15 per cento degli impegni); risorse relativamente significative vengono poi assorbite per far fronte alle esigenze abitative: gestendo direttamente strutture residenziali (circa 11 per cento della spesa) o erogando contributi ad integrazione delle rette per strutture residenziali gestite da terzi (un altro 10,5 per cento); l'assistenza domiciliare socio-assistenziale assorbe il 7,5 per cento del totale mentre il sostegno alle attività socio-educative scolastiche e il servizio sociale professionale il 5,8 per cento ognuno. Con quote inferiori seguono altri gruppi di interventi.

INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI PER
AREA DI UTENZA. PRIME 20 VOCI DI DI SPESA TOTALE – ANNO 2014
(MILIONI DI EURO E % SUL TOTALE)

Area di utenza	famiglia e minori	disabili	dipendenze	anziani (65 anni e più)	immigrati e nomadi	povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	multi-utenza	TOTALE	composizione %	Composizione% cumulata
Servizio o intervento										
asilo nido	1.050,5	..	..	..	..	..	..	1.050,5	15,2	15,2
strutture residenziali	224,2	151,1	1,1	271,5	88,7	21,5	..	758,1	11,0	26,1
contributi e integrazioni a retta per strutture residenziali	294,5	161,9	2,5	224,8	21,1	18,2	..	723,0	10,5	36,6
assistenza domiciliare socio-assistenziale	43,0	147,9	0,5	312,3	1,3	11,9	..	516,9	7,5	44,1
sostegno socio-educativo scolastico	62,9	341,8	..	..	..	..	..	404,7	5,8	49,9
servizio sociale professionale	154,5	57,5	5,0	98,4	24,8	63,5	..	403,8	5,8	55,7
centri diurni	37,8	200,7	3,1	38,9	..	1,0	..	281,5	4,1	59,8
azioni di sistema e spese di organizzazione	..	..	..	..	..	..	267,8	267,8	3,9	63,7
contributi a integrazione del reddito familiare	92,9	16,6	1,4	26,5	15,3	92,7	..	245,4	3,5	67,2
contributi per alloggio	51,3	1,7	0,5	10,7	22,8	61,2	..	148,3	2,1	69,4
trasporto sociale	..	111,6	..	24,9	..	1,8	..	138,3	2,0	71,4
voucher, assegno di cura, buono socio-sanitario	3,8	49,4	0,0	78,1	0,1	1,1	..	132,6	1,9	73,3
contributi per servizi alla persona	..	67,3	2,5	44,4	..	6,3	..	120,5	1,7	75,0
sostegno socio-educativo territoriale o domiciliare	81,1	36,1	1,1	..	..	..	..	118,4	1,7	76,7
contributi e integrazioni a retta per asili nido	97,5	..	..	..	..	..	..	97,5	1,4	78,2
contributi e integrazioni a retta per centri diurni	..	89,2	0,0	7,1	..	0,4	..	96,7	1,4	79,5
sostegno all'inserimento lavorativo	5,4	37,0	3,2	..	6,2	40,2	..	92,0	1,3	80,9
assistenza domiciliare integrata con servizi sanitari	..	25,7	..	64,7	..	0,9	..	91,2	1,3	82,2
segretariato sociale / porta unitaria per l'accesso ai servizi	..	..	..	..	..	..	80,7	80,7	1,2	83,4
altri contributi economici	23,0	24,2	0,0	11,0	2,1	18,9	..	79,3	1,1	84,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

TAVOLA 11

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI: VALORI ASSOLUTI E
 COMPOSIZIONE % PER PRINCIPALI VOCI ED AGGREGATI – TOTALE ITALIA –
 ANNO 2014

(in milioni)

VOCI DI SPESA	famiglia e minori	disabili	dipendenze	anziani (65 anni e più)	immigrati e nomadi	povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	multi-utenza	TOTALE
Interventi e servizi	481,3	881,5	14,5	665,7	73,7	179,9	385,5	2.682,1
- Totale attività di servizi sociali professionali	227,6	58,9	5,0	103,6	29,3	71,8	0,0	496,2
- Totale integrazione sociale	47,4	28,9	3,3	29,8	33,7	19,0	0,0	162,1
- Totale interventi e servizi educativi-assistenziali per inserimento lavorativo	156,2	427,4	4,6	0,0	6,2	52,7	0,0	647,1
- Totale assistenza domiciliare	50,2	252,8	0,7	505,1	2,5	16,6	0,0	827,8
- Totale servizi di supporto (mensa, servizi sociali)	0,0	113,5	0,0	27,2	0,0	12,5	0,0	153,2
- Totale pronto intervento sociale (per persone senza fissa dimora, ecc)	0,0	0,0	0,8	0,0	2,0	7,4	0,0	10,2
- Totale segretariato sociale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	108,1	108,1
- Totale prevenzione e sensibilizzazione	..	..	..	..	..	..	9,6	9,6
- Totale azioni di sistema e spese di organizzazione	..	..	..	..	..	..	267,8	267,8
Trasferimenti in denaro	719,8	457,8	9,1	352,7	64,3	242,0	0,0	1.845,7
- Contributi ed integrazioni a rette per strutture residenziali	294,5	161,9	2,5	224,8	21,1	18,2	..	723,0
- Contributi ad integrazione del reddito familiare	92,9	16,6	1,4	26,5	15,3	92,7	..	245,4
- Contributo per rette asili nido	97,5	..	..	..	..	..	..	97,5
- Contributo per alloggio	51,3	1,7	0,5	10,7	22,8	61,2	..	148,3
Strutture	1.467,9	402,4	5,0	340,8	108,5	66,5	0,0	2.391,0
- Totale strutture a ciclo diurno o semi residenziale	1.228,0	243,7	3,9	61,6	0,0	14,6	0,0	1.551,8
- Totale strutture comunitarie e residenziali	239,9	158,7	1,1	279,2	108,5	51,9	0,0	839,3
TOTALE GENERALE	2.669,0	1.741,6	28,6	1.359,2	246,5	488,5	385,5	6.918,9

COMPOSIZIONE %

VOCI DI SPESA	famiglia e minori	disabili	dipendenze	anziani (65 anni e più)	immigrati e nomadi	povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	multi-utenza	TOTALE
Interventi e servizi	18,0	50,6	50,6	49,0	29,9	36,8	100,0	38,8
- Totale attività di servizi sociali professionali	8,5	3,4	17,6	7,6	11,9	14,7	-	7,2
- Totale integrazione sociale	1,8	1,7	11,5	2,2	13,7	3,9	-	2,3
- Totale interventi e servizi educativi-assistenziali per inserimento lavorativo	5,9	24,5	16,1	-	2,5	10,8	-	9,4
- Totale assistenza domiciliare	1,9	14,5	2,6	37,2	1,0	3,4	-	12,0
- Totale servizi di supporto (mensa, servizi sociali)	-	6,5	-	2,0	-	2,6	-	2,2
- Totale pronto intervento sociale (per persone senza fissa dimora, ecc)	-	-	2,8	-	0,8	1,5	-	0,1
- Totale segretariato sociale	-	-	-	-	-	-	28,1	1,6
- Totale prevenzione e sensibilizzazione	..	..	..	..	..	..	2,5	..
- Totale azioni di sistema e spese di organizzazione	..	..	..	..	..	..	69,5	..
Trasferimenti in denaro	27,0	26,3	31,8	26,0	26,1	49,6	-	26,7
- Contributi ed integrazioni a rette per strutture residenziali	11,0	9,3	8,8	16,5	8,5	3,7	..	10,5
- Contributi ad integrazione del reddito familiare	3,5	1,0	5,1	2,0	6,2	19,0	..	3,5
- Contributo per rette asili nido	3,7	..	..	..	..	..	..	1,4
- Contributo per alloggio	1,9	0,1	1,7	0,8	9,3	12,5	..	2,1
Strutture	55,0	23,1	17,6	25,1	44,0	13,6	-	34,6
- Totale strutture a ciclo diurno o semi residenziale	46,0	14,0	13,6	4,5	-	3,0	-	22,4
- Totale strutture comunitarie e residenziali	9,0	9,1	4,0	20,5	44,0	10,6	-	12,1
TOTALE GENERALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

Guardando alla distribuzione della spesa sulla base di una tripartizione che distingue interventi e servizi da un lato, strutture dall'altro e trasferimenti monetari in senso stretto dall'altro ancora, si osserva che poco meno del 40 per cento dei circa 7 miliardi complessivi assumono la forma di interventi e servizi, il 35 per cento va per le strutture e il restante 27 per cento si sostanzia in trasferimenti di denaro. Naturalmente tali quote, che si riferiscono al totale della spesa, cambiano significativamente quando si considerino le diverse aree: per esempio, si operano prevalentemente trasferimenti in denaro (circa il 50 per cento) nel campo del contrasto alla povertà e al disagio sociali, le risorse sono assorbite maggiormente (55 per cento) per strutture nel campo del sostegno delle famiglie e dei minori (asili nido) ed infine l'assistenza prende la forma prevalente di intervento e servizio sociale in senso stretto (con il 51 per cento delle risorse) nel caso delle disabilità.

Ruolo degli enti gestori e finanziamento della spesa sociale dei Comuni

13. Oltre alla tipologia degli interventi/servizi erogati, altri due profili del problema rivestono particolare interesse: quello relativo al ruolo che i vari enti locali hanno nella gestione della spesa (come cioè la spesa si distribuisce tra enti gestori) e quello delle forme di finanziamento. Il primo aspetto è importante anche alla luce del fatto che l'esperienza maturata ha indotto il legislatore a stimolare la collaborazione tra comunità locali, una collaborazione che in molti casi è condizione essenziale per conseguire gli obiettivi complessivi che i programmi si propongono.

Nel caso del SIA e del REI, l'importanza di questo profilo è chiara laddove lo strumento non mira al mero trasferimento di una somma di danaro, ma anche ad un progetto personalizzato in grado di condurre, possibilmente, il nucleo familiare in questione al di fuori delle condizioni di povertà, un progetto che per definizione necessita di competenze spesso gestite a livello locale da sfere di governo diverse: Comuni singoli, ma anche ambiti territoriali, Asl (per gli aspetti sanitari), istituti scolastici e di formazione e così via.

La tavola 12 evidenzia che a livello medio, i tre quarti della spesa vengono gestiti in ambito municipale, una quota che sale però al 90 per cento nel caso delle Isole, e scende, viceversa, al 64-66 per cento rispettivamente al Sud e al Nord Est. Particolarmente bassa è la quota in Valle d'Aosta (40 per cento). A livello nazionale il restante 25 per cento della spesa vede coinvolti i distretti o ambiti sociali (per un 10 per cento), i consorzi di Comuni (per un 6 per cento), le aziende sanitarie (4 per cento).

TAVOLA 12

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI PER ENTE GESTORE E REGIONI:
QUOTE % NEL 2015 E 2012

REGIONI	2015								2012							
	Comune	Distretto /ambito/ zona sociale	Comunità montana	Consorzio	Azienda sanitaria	Unione di Comuni	Altra associazione di Comuni	Totale	Comune	Distretto /ambito/ zona sociale	Comunità montana	Consorzio	Azienda sanitaria	Unione di Comuni	Altra associazione di Comuni	Totale
Piemonte	59,6	-	2,1	33,6	2,0	2,7	-	100,0	61,5	-	2,9	33,3	1,9	0,4	-	100,0
Valle d'Aosta	40,5	-	-	-	-	59,5	-	100,0	36,7	-	61,4	-	-	-	1,9	100,0
Liguria	75,2	13,4	-	11,4	-	-	-	100,0	76,2	7,1	-	16,7	-	-	-	100,0
Lombardia	84,1	7,5	1,5	6,2	-	0,7	-	100,0	85,6	5,8	1,2	6,6	0,1	0,7	-	100,0
Trentino-Alto Adige	99,1	-	-	-	-	0,9	-	100,0	13,7	-	-	-	-	-	86,3	100,0
Bolzano ^(a)															100	100,0
Trento	99,1	-	-	-	-	0,9	-	100,0	27,3	-	-	-	-	-	72,7	100,0
Veneto	66,1	-	-	-	32,5	1,4	-	100,0	68,4	-	0,2	-	30,6	0,8	-	100,0
Friuli-Venezia Giulia	45,1	41,3	-	3,7	9,9	-	-	100,0	45,8	41,0	-	3,7	9,2	-	0,3	100,0
Emilia-Romagna	72,8	6,2	-	3,7	2,7	14,6	-	100,0	77,6	4,1	0,3	3,7	4,0	10,3	-	100,0
Toscana	65,8	0,2	-	16,9	14,3	2,8	-	100,0	66,0	0,1	-	15,0	13,0	1,9	4,0	100,0
Umbria	65,8	25,0	-	-	9,2	-	-	100,0	70,1	24,0	-	-	5,9	-	-	100,0
Marche	89,3	-	4,6	4,3	-	1,8	-	100,0	91,6	-	3,9	3,5	-	1,0	-	100,0
Lazio	92,9	6,7	-	0,1	-	0,3	-	100,0	94,9	4,7	-	-	-	0,4	-	100,0
Abruzzo	66,3	21,3	10,2	-	-	2,2	-	100,0	61,8	23,8	13,0	-	-	1,4	-	100,0
Molise	69,7	30,3	-	-	-	-	-	100,0	69,7	30,3	-	-	-	-	-	100,0
Campania	54,5	44,8	-	0,7	-	-	-	100,0	64,2	35,8	-	-	-	-	-	100,0
Puglia	66,5	33,5	-	-	-	-	-	100,0	74,0	26,0	-	-	-	-	-	100,0
Basilicata	78,2	21,8	-	-	-	-	-	100,0	79,3	20,7	-	-	-	-	-	100,0
Calabria	81,8	15,9	-	2,1	-	0,2	-	100,0	90,5	7,5	-	1,7	-	0,3	-	100,0
Sicilia	88,7	11,3	-	-	-	-	-	100,0	91,1	8,9	-	-	-	-	-	100,0
Sardegna	92,1	7,2	-	0,5	-	0,2	-	100,0	93,6	6,2	-	-	-	0,2	-	100,0
ITALIA	75,4	10,4	0,7	6,2	4,6	2,7	-	100,0	75,6	8,0	1,0	6,0	4,3	1,5	3,6	100,0

^(a) Per la Provincia autonoma di Bolzano non è disponibile la suddivisione della spesa per tipo di ente gestore.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

Fanno il resto le unioni di Comuni e le Comunità montane. Giova qui sottolineare come la normativa sul REI riserva proprio agli "Ambiti" un ruolo particolarmente importante²⁷. Con riguardo alla varietà di situazioni in materia di peso che i diversi enti gestori hanno nella spesa sociale, nella menzionata Valle d'Aosta, il ruolo, meno importante dei Comuni rispetto ad altre zone, viene sostituito dalla forza delle unioni di Comuni attraverso le quali si gestisce il 60 per cento della spesa.

Si osservi altresì che i distretti o ambiti territoriali - ed è da sottolineare come a questi ultimi la normativa più recente stia attribuendo funzioni crescenti - risultano svolgere un ruolo particolarmente importante in Campania e Friuli, con oltre il 40 per cento della spesa complessiva gestita. Altro aspetto che nel commento della tavola 12 merita menzione è il ruolo relativamente significativo delle Comunità montane nel caso dell'Abruzzo (oltre il 10 per cento della spesa gestita, a fronte di un peso medio nazionale pari soltanto allo 0,7 per cento). La tavola scatta la medesima fotografia con riguardo al 2012. Si vede come in linea generale il volume di spesa amministrato dai Comuni sia sostanzialmente invariato, mentre la gestione a livello di ambito assume un

²⁷ Viene infatti previsto (art. 23, comma 2, del d.lgs. 147/2017) che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano adottano, in particolare, ove non già previsto, ambiti territoriali di programmazione omogenei per il comparto sociale, sanitario e delle politiche per il lavoro, prevedendo che gli ambiti territoriali sociali trovino coincidenza per le attività di programmazione ed erogazione integrata degli interventi con le delimitazioni territoriali dei distretti sanitari e dei centri per l'impiego. I Comuni (art. 13, comma 1) cooperano con riferimento all'attuazione del REI a livello di ambito territoriale al fine di rafforzare l'efficacia e l'efficienza della gestione e di agevolare la programmazione e la gestione integrata degli interventi e dei servizi sociali con quelli degli altri enti od organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute.

peso maggiore (+2,4 per cento rispetto al 2012), con la contestuale estinzione di quella a carico di associazioni di Comuni di tipo diverso.

Con riguardo al secondo aspetto, ovvero le fonti di finanziamento, la tavola 13 evidenzia come i due terzi delle risorse spese dai Comuni singoli e associati per interventi e servizi sociali provengano dagli stessi Comuni (60,5 dal bilancio del Comune e 7,1 per cento dal bilancio dei Comuni associati); per l'altro terzo si attinge a fondi regionali vincolati per le politiche sociali (la quota è pari al 15 per cento), al fondo indistinto per le politiche sociali (9,2 per cento), ai fondi, sempre vincolati alle politiche sociali, rinvenienti dallo Stato o dall'Unione europea, ed infine da trasferimenti diversi. Come è normale attendersi, elementi di chiara divergenza rispetto a questo schema di finanziamento medio nazionale si rinvencono nelle realtà isolate dove il peso delle risorse proprie dei Comuni scende da quasi due terzi ad un terzo circa con una forte e speculare crescita dei fondi vincolati regionali da un lato e dei fondi vincolati indistinti dall'altro. Anche con riguardo a questo secondo aspetto l'ispezione congiunta delle x e y, quest'ultima riferita al 2012, consente un utile confronto intertemporale dal quale emerge la riduzione della quota delle risorse proprie dei Comuni (dal 67 al 60 per cento) e dei fondi regionali (dal 16,5 al 14,8 per cento); di contro si evidenzia in crescita il peso dei fondi europei (dal 2,7 al 4,5 per cento), dei fondi indistinti per le politiche sociali (dall'8 al 9,2 per cento) e delle risorse proprie degli enti associativi (dal 2,1 al 7,1 per cento).

TAVOLA 13

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI PER FONTE DI FINANZIAMENTO
E REGIONE: QUOTE PERCENTUALI NEL 2015 E 2012

REGIONI	2015								2012							
	Fondo indistinto per le politiche sociali ^(a)	Fondi regionali vincolati per le politiche sociali ^(b)	Fondi vincolati per le politiche sociali dallo Stato o da Unione europea ^(c)	Altri trasferimenti da enti pubblici	Trasferimenti o fondi da privati	Risorse proprie dei Comuni	Risorse proprie degli Enti associativi	Totale	Fondo indistinto per le politiche sociali ^(a)	Fondi regionali vincolati per le politiche sociali ^(b)	Fondi vincolati per le politiche sociali dallo Stato o da Unione europea ^(c)	Altri trasferimenti da enti pubblici	Trasferimenti o fondi da privati	Risorse proprie dei Comuni	Risorse proprie degli Enti associativi	Totale
Piemonte	13,6	11,6	2,6	4,2	2,9	62,2	2,9	100,0	13,5	13,8	1,0	4,0	2,9	62,0	2,8	100,0
Valle d'Aosta	1,5	59,9	-	0,7	3,2	26,0	8,7	100,0	2,7	73,1	0,3	1,0	4,0	9,5	9,4	100,0
Liguria	11,3	11,8	3,2	0,5	0,6	63,9	8,7	100,0	8,8	7,5	2,1	1,0	3,5	67,3	9,8	100,0
Lombardia	4,5	7,9	4,2	2,4	1,3	79,3	0,4	100,0	2,8	6,3	2,0	1,6	1,1	85,9	0,3	100,0
Trentino-Alto Adige	0,2	11,1	-	0,1	0,2	4,8	83,6	100,0	0,8	86,3	-	0,3	0,3	12,3	-	100,0
Bolzano	-	-	-	-	-	-	100	100	"	"	"	"	"	"	"	"
Trento	1,3	66,8	-	0,9	1,5	29,1	0,4	100,0	0,8	86,3	-	0,3	0,3	12,3	-	100,0
Veneto	4,4	11,0	2,7	2,2	2,3	74,5	2,9	100,0	4,0	12,5	2,4	2,2	2,4	74,6	1,9	100,0
Friuli-Venezia Giulia	22,6	39,8	4,4	1,8	1,2	29,6	0,6	100,0	16,8	44,7	0,6	1,6	0,9	35,1	0,3	100,0
Emilia-Romagna	2,1	6,1	3,7	1,8	1,8	78,5	6,0	100,0	1,6	7,7	1,4	0,8	2,5	81,3	4,7	100,0
Toscana	5,3	11,4	3,1	4,4	1,3	73,0	1,5	100,0	5,4	12,6	2,2	3,0	1,2	72,7	2,9	100,0
Umbria	16,4	14,6	13,8	2,0	0,6	52,0	0,6	100,0	10,4	14,7	4,8	0,8	0,2	62,1	7,0	100,0
Marche	2,1	15,7	2,1	3,2	1,1	73,4	2,4	100,0	5,6	19,1	1,0	2,5	1,1	70,3	0,4	100,0
Lazio	15,5	18,8	1,8	2,4	2,0	59,0	0,5	100,0	4,0	16,8	5,7	0,9	0,1	72,5	-	100,0
Abruzzo	19,3	13,8	3,9	2,3	2,3	52,8	5,6	100,0	19,4	10,1	2,6	4,4	3,3	59,8	0,4	100,0
Molise	11,4	12,7	11,4	7,1	0,5	56,9	-	100,0	20,9	12,7	0,6	2,4	1,8	61,6	-	100,0
Campania	16,8	7,8	11,6	5,6	1,1	45,4	11,7	100,0	10,8	3,9	9,4	11,8	0,7	55,8	7,6	100,0
Puglia	10,4	12,3	15,9	1,4	0,3	56,3	3,4	100,0	13,2	10,1	2,1	4,1	0,1	68,2	2,2	100,0
Basilicata	30,1	27,4	3,8	1,6	0,8	32,3	4,0	100,0	19,5	31,6	2,6	2,8	0,7	38,0	4,8	100,0
Calabria	4,9	27,1	20,3	8,6	0,3	33,8	5,0	100,0	13,8	40,6	2,9	6,1	-	36,4	0,2	100,0
Sicilia	15,4	15,6	9,8	2,9	1,5	53,8	1,0	100,0	19,0	16,8	3,6	0,9	0,7	57,9	1,1	100,0
Sardegna	26,8	55,3	1,9	1,7	0,7	13,6	-	100,0	30,4	49,6	3,4	1,2	0,7	14,7	-	100,0
ITALIA	9,2	14,8	4,5	2,5	1,4	60,5	7,1	100,0	8,0	16,5	2,7	2,1	1,4	67,2	2,1	100,0

(a) Quota nazionale e quota regionale o provinciale nel caso di Province autonome.

(b) Fondi regionali (o provinciali nel caso di Province autonome) vincolati per le politiche sociali (esclusa la quota regionale o provinciale del fondo indistinto).

(c) Esclusa la quota nazionale del fondo indistinto.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

Interventi e servizi a contrasto di povertà e disagio sociale

14. La quota di spesa per servizi ed interventi nell'area della povertà e del disagio di adulti e senza fissa dimora, complessivamente pari, come si è detto, a 488 milioni nel 2014 e a 483 milioni nel 2015 (7 per cento del totale) merita un esame di maggiore dettaglio anche per comprendere il più possibile lo “stato dell'arte” e le caratteristiche del contesto di fondo su cui andranno a produrre i propri effetti strumenti recenti come il Reddito di inclusione che proprio al contrasto della povertà e dell'esclusione sociali sono finalizzati. Per tale esame sono di aiuto il grafico 12 e la tavola 14, con il primo che presenta in ordine di quote percentuali la distribuzione della spesa del 2015 e la seconda che evidenzia spesa complessiva, numero di utenti e spesa media per utente distinta per interventi e servizi, trasferimenti in denaro e strutture.

La fotografia scattata dal grafico 12 mette in evidenza che la prima voce di spesa riguarda i contributi economici ad integrazione del reddito, i quali pesano per il 18 per cento del totale, seguita dal servizio sociale professionale (14 per cento) e dai contributi economici per l'alloggio (poco meno del 12 per cento). Giova sottolineare che il servizio sociale professionale consiste nel prendersi cura dell'utente nel senso di studiarne le condizioni peculiari per formulare un progetto personalizzato volto ad alleviare il disagio nell'immediato ma anche a prevenirlo nel futuro.

GRAFICO 12

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI NEL CAMPO DELLA LOTTA ALLA POVERTÀ E AL DISAGIO - ANNO 2015 - QUOTE % SU 483 MILIONI DI SPESA



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

La tavola 14 mette in evidenza anche le variazioni che si sono prodotte tra il 2012 ed il 2015 (purtroppo, ultimo anno per il quale sono disponibili i dati). Vi si osserva che nei tre anni considerati la spesa complessiva – di importo già estremamente contenuto – si è ridotta di oltre il 3 per cento medio annuo (10 per cento complessivo) a sintesi di diverse dinamiche: è aumentata, nell'insieme, del 7,7 per cento quella per interventi e servizi, mentre è diminuita dell'8,2 per cento quella destinata a trasferimenti in denaro e di oltre il 41 per cento quella relativa alle strutture.

TAVOLA 14

AREA POVERTÀ E DISAGIO SOCIALE: SPESA DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI, UTENTI E SPESA PER UTENTE
PER TIPO DI INTERVENTO E SERVIZIO: 2015 E 2012

VOCI DI SPESA	2015			2012			Variazioni % 2015/2012		
	Spesa (milioni)	Utenti (migliaia)	Spesa media per utente (euro)	Spesa (milioni)	Utenti (migliaia)	Spesa media per utente (euro)	Spesa	Utenti	Spesa media per utente
INTERVENTI E SERVIZI									
Attività di servizio sociale professionale:									
Servizio sociale professionale	66,0	394,9	167	53,1	324,3	164	24,3	21,8	1,8
Intermediazione abitativa e/o assegnazione alloggi	6,9	8,6	794	9,6	9,6	1.000	-28,5	-10,0	-20,6
Servizio di accoglienza adulti presso famiglie	0,1	0,1	573	0,0	0,1	479	112,6	77,9	19,6
Altro	2,2	12,8	171	1,9	12,9	148	14,6	-0,9	15,5
Totale attività di servizio sociale professionale	75,1			64,6			16,2		
Integrazione sociale:									
Interventi per integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio	16,8	24,9	673	14,8	30,1	491	13,7	-17,1	37,1
Attività ricreative, sociali, culturali	0,7	7,0	100	1,1	7,1	159	-38,2	-1,8	-37,1
Servizio di residenza anagrafica per persone senza fissa dimora	0,7	5,3	126	0,6	5,8	111	2,8	-9,4	13,5
Altro	2,9	17,8	163	4,0	11,9	334	-27,0	49,8	-51,2
Totale integrazione sociale	21,0			20,5			2,6		
Interventi e servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo:									
Interventi specifici per persone con disagio mentale	10,7	10,5	1.014	11,6	10,3	1.123	-8,0	1,9	-9,7
Interventi per persone senza fissa dimora	2,1	6,9	301	2,2	14,7	148	-5,0	-53,1	103,4
Interventi per tutte le altre categorie del disagio adulti	40,5	34,5	1.175	40,4	26,7	1.514	0,2	29,1	-22,4
Totale interventi e servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo	53,2			54,2			-1,8		
Assistenza domiciliare:									
Assistenza domiciliare socio-assistenziale	12,1	10,5	1.144	12,0	4,4	2.730	0,6	139,9	-58,1
Assistenza Domiciliare Integrata con servizi sanitari	0,9	1,0	958	1,3	0,9	1.564	-30,1	14,2	-38,7
Voucher, assegno di cura, buono socio-sanitario	2,5	2,1	1.168	1,0	1,1	907	149,7	94,0	28,8
Distribuzione pasti e/o lavanderia a domicilio	2,0	1,8	1.112	2,3	2,2	1.087	-14,5	-16,3	2,3
Altro	0,7	2,4	275	0,4	1,2	338	62,3	99,0	-18,6
Totale assistenza domiciliare	18,1			17,1			6,2		
Servizi di supporto:									
Mensa	7,7	42,4	182	7,8	19,7	397	-1,6	114,8	-54,2
Trasporto sociale	2,3	24,4	96	1,0	2,4	427	129,1	922,2	-77,5
Distribuzione beni di prima necessità	1,9	51,6	36	1,4	7,9	177	32,8	551,8	-79,7
Servizi per l'igiene personale	0,8	23,0	36	0,7	3,0	219	23,4	655,5	-83,6
Totale servizi di supporto	12,7			10,9			16,5		
Pronto intervento sociale (unità di strada, ecc.):									
Servizi di pronto intervento per persone senza dimora	5,0	25,1	198	4,2	22,9	183	18,2	9,5	8,2
Servizi di pronto intervento per le altre categorie del disagio adulti	2,4	11,9	204	2,7	5,6	474	-9,5	110,3	-57,0
Totale pronto intervento sociale	7,4			6,9			7,4		
TOTALE INTERVENTI E SERVIZI	187,5			174,1			7,7		

Segue

VOCI DI SPESA	2015			2012			Variazioni % 2015/2012		
	Spesa (milioni)	Utenti (migliaia)	Spesa media per utente (euro)	Spesa (milioni)	Utenti (migliaia)	Spesa media per utente (euro)	Spesa	Utenti	Spesa media per utente
TRASFERIMENTI IN DENARO									
Trasferimenti in denaro per il pagamento di interventi e servizi:									
Buoni spesa o buoni pasto	5,5	19,8	279	5,2	16,6	312	6,6	19,4	-10,6
Contributi per servizi alla persona	4,8	8,4	571	5,6	6,2	894	-14,1	34,4	-36,1
Contributi economici per cure o prestazioni sanitarie	2,5	9,0	280	4,0	10,7	372	-36,5	-15,6	-24,7
Retta per centri diurni	0,3	0,3	923	0,4	2,7	155	-27,4	-87,8	495,5
Retta per altre prestazioni semi-residenziali	2,8	1,0	2.932	0,8	0,5	1.440	260,9	77,2	103,6
Retta per prestazioni residenziali	19,9	3,8	5.262	16,0	5,1	3.117	24,9	-26,0	68,8
Contributi economici erogati a titolo di prestito (prestiti d'onore)	0,2	0,6	368	0,4	1,1	338	-38,8	-43,7	8,9
Contributi economici per alloggio	58,2	61,2	951	76,5	88,6	862	-23,9	-31,0	10,3
Contributi economici ad integrazione del reddito familiare	85,9	125,1	687	98,0	142,4	688	-12,4	-12,2	-0,1
Contributi economici per l'affido familiare	0,4	0,2	2.156	0,4	0,2	1.531	-3,4	-31,4	40,8
Contributi generici ad associazioni sociali	8,0			9,9			-18,9		
Contributi economici specifici per disagio mentale	19,7	8,8	2.253	16,2	6,6	2.453	21,8	32,6	-8,2
Contributi economici per persone senza fissa dimora	0,9	0,6	1.405	0,7	1,1	671	20,3	-42,5	109,4
Spese funerarie per cittadini a basso reddito	2,1	1,8	1.182	2,5	2,1	1.219	-15,1	-12,5	-3,0
Altro	17,5	25,9	139	12,9	49,4	260	35,9	-47,6	-46,5
TOTALE TRASFERIMENTI IN DENARO	228,8			249,3			-8,2		
STRUTTURE									
Strutture a ciclo diurno o semi-residenziale:									
Centri diurni per persone con disagio mentale	3,5	3,3	1.044	9,4	4,0	2.377	-63,3	-16,5	-56,1
Centri diurni per persone senza fissa dimora	2,2	4,7	475	1,9	5,4	346	20,4	-12,5	37,3
Centri diurni per le altre categorie del disagio adulti	0,9	1,8	527	1,3	1,4	938	-27,3	29,5	-43,8
Altro	7,2	7,5	958	2,1	4,3	478	248,0	73,7	100,4
Totale strutture a ciclo diurno o semi-residenziale	13,8			14,6			-5,6		
Strutture comunitarie e residenziali:									
Dormitori per persone senza fissa dimora	13,0	26,4	493	12,7	11,1	1.138	2,8	137,2	-56,7
Strutture di accoglienza per persone senza fissa dimora	13,9	13,4	1.039	11,2	10,1	1.110	24,8	33,3	-6,4
Strutture residenziali per le altre categorie del disagio adulti	21,8	5,7	3.810	72,1	12,6	5.746	-69,8	-54,4	-33,7
Altro	4,5	2,2	2.033	3,8	1,1	3.322	18,7	94,0	-38,8
Totale strutture comunitarie e residenziali	53,2			99,7			-46,6		
TOTALE STRUTTURE	67,1			114,4			-41,4		
TOTALE POVERTA', DISAGIO ADULTI E SENZA FISSA DIMORA	483,4			537,8			-10,1		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

Tra il 2012 ed il 2015 gli utenti coinvolti dagli interventi posti in essere dai Comuni singoli o associati per il contrasto a povertà e disagio sociale sono passati, nel complesso - intendendo cioè la pura e grossolana sommatoria degli effettivi utenti di ciascuno dei servizi descritti nella tavola - da 908 mila a 1 milione e 51 mila, con una crescita del 15,7 per cento (5 per cento medio annuo). Come si osserva nella penultima colonna della tabella, i segni delle variazioni, quando si considerano i singoli e specifici servizi, sono in taluni casi negativi.

L'incrocio di spesa e numero di utenti fornisce la spesa pro capite che, a titolo di esempio, nel caso del servizio sociale professionale è passata tra il 2012 ed il 2015 da 164 a 167 euro mentre nel caso dell'assistenza sociale domiciliare si sarebbe più che dimezzata (da 2.700 a 1.100 euro), mentre infine la retta per prestazioni residenziali sarebbe cresciuta del 70 per cento, sempre nel periodo²⁸.

Spesa dei Comuni e compartecipazione degli utenti

15. Gli utenti sono chiamati in non pochi casi a compartecipare alla spesa effettuata dai Comuni. Nel 2015 a fronte dei 6,9 miliardi di spesa per servizi ed interventi nel campo sociale si è registrata una compartecipazione complessiva da parte degli utenti per 933 milioni di euro, il 13,5 per cento.

TAVOLA 15

SPESA DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI E COMPARTICIPAZIONE DEGLI UTENTI

(in milioni)

REGIONI	2015				2012				% Spesa utenti/ Spesa Comuni	
	Spesa dei Comuni singoli o associati ^(a)	Compartecipazioni alla spesa		Totale spesa impegnata ^(d) (spesa pubblica e degli utenti)	Spesa dei Comuni singoli o associati ^(a)	Compartecipazioni alla spesa		Totale spesa impegnata ^(d) (spesa pubblica e degli utenti)	2015	2012
		Quota pagata dagli utenti ^(b)	Quota pagata dal SSN ^(c)			Quota pagata dagli utenti ^(b)	Quota pagata dal SSN ^(c)			
Piemonte	536,5	65,2	56,7	658,3	570,6	72,9	70,6	714,1	12,1	12,8
Valle d'Aosta	31,5	14,2	1,6	47,3	35,3	12,9	1,8	50,0	44,9	36,7
Liguria	209,9	20,2	3,6	233,7	194,5	24,3	3,7	222,5	9,6	12,5
Lombardia	1.215,7	172,9	31,2	1.419,8	1.191,2	196,8	39,2	1.427,1	14,2	16,5
Trentino-Alto Adige	401,4	120,8	0,0	522,2	268,3	111,6	80,7	460,6	30,1	41,6
Bolzano	263,9	98,8	0,0	362,7	134,1	90,8	80,7	305,6	37,4	67,7
Trento	137,5	22,0	0,0	159,5	134,2	20,7	0,0	155,0	16,0	15,5
Veneto	511,6	121,0	760,9	1.393,4	540,0	130,3	731,2	1.401,5	23,6	24,1
Friuli-Venezia Giulia	307,1	59,8	9,0	375,9	294,3	60,6	9,0	364,0	19,5	20,6
Emilia-Romagna	716,8	125,4	76,1	918,3	728,7	132,7	81,8	943,1	17,5	18,2
Toscana	476,5	80,3	114,2	671,0	491,8	84,1	118,8	694,6	16,8	17,1
Umbria	77,0	7,8	8,2	93,0	78,6	8,4	3,4	90,4	10,1	10,7
Marche	161,1	36,3	15,1	212,4	167,2	39,6	10,6	217,4	22,5	23,7
Lazio	826,1	51,5	1,8	879,5	944,0	52,0	1,8	997,7	6,2	5,5
Abruzzo	88,3	6,7	1,7	96,7	80,0	7,7	1,9	89,6	7,6	9,7
Molise	18,0	0,9	0,0	18,9	13,1	1,1	0,0	14,2	5,2	8,3
Campania	245,3	7,6	35,8	288,8	268,9	8,2	13,2	290,3	3,1	3,0
Puglia	280,2	5,5	1,4	287,2	268,1	7,0	1,3	276,4	2,0	2,6
Basilicata	35,6	2,0	0,1	37,8	38,3	2,6	0,1	41,1	5,7	6,9
Calabria	41,2	2,0	0,4	43,7	48,3	1,6	0,4	50,2	4,8	3,3
Sicilia	372,8	12,0	1,8	386,6	384,5	15,0	1,5	401,0	3,2	3,9
Sardegna	378,8	20,4	0,7	400,0	376,8	24,0	0,6	401,5	5,4	6,4
ITALIA	6.931,6	932,5	1.120,3	8.984,4	6.982,4	993,5	1.171,5	9.147,4	13,5	14,2

^(a) La spesa è al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio sanitario nazionale.

^(b) Entrate accertate dai Comuni e dagli enti associativi nel 2015, come pagamento degli utenti per i servizi fruiti nell'anno.

^(c) Entrate provenienti dal Servizio sanitario nazionale per i servizi socio-sanitari erogati dai Comuni e dagli enti associativi nel 2014.

^(d) La spesa impegnata corrisponde alla somma delle compartecipazioni e della spesa a carico di Comuni e di enti associativi.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

²⁸ Naturalmente le variazioni possono nascondere effetti di aggregazione e pertanto esse sono più interessanti quando analizzate per singoli Comuni.

Come si osserva nella tavola 15, tale percentuale complessiva di compartecipazione, che varia significativamente anche in relazione alle aree di utenza, ha registrato tra il 2012 ed il 2015 una contrazione di oltre mezzo punto percentuale (dal 14,2 al 13,5 per cento il rapporto tra spesa utenti su spesa Comuni).

Le compartecipazioni sono molto significative nel caso degli interventi a favore di anziani e di famiglie e minori. Incrociando tipo di intervento e area di utenza si rileva che nel caso degli anziani si tratta per lo più di compartecipazione alle rette per le strutture residenziali, mentre nel caso di famiglie e minori, essendo una parte importante di questo tipo di spesa dovuta ai servizi per l'infanzia (asili nido), si tratta di compartecipazione delle famiglie per questo tipo di servizio.

Il ruolo della compartecipazione alla spesa sociale sostenuta dai Comuni singoli o associati appare molto differenziato nell'ambito delle diverse realtà comunali. Questo aspetto emerge chiaramente dalla tavola 16 (ultimi dati disponibili per quanto riguarda i singoli Comuni) la quale riporta la spesa sostenuta per singola area di utenza e complessiva e la compartecipazione degli utenti con riferimento alle grandi città italiane (con popolazione al di sopra dei 500 mila abitanti) nel 2014.

TAVOLA 16

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI. IL RUOLO DELLA COMPARTICIPAZIONE DEI UTENTI.
CITTÀ AL DI SOPRA DEI 500 MILA ABITANTI

ANNO 2014

	famiglia e minori	disabili	dipendenze	Anziani (65 anni e più)	immigrati e nomadi	povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	multiutenza	TOTALE
PALERMO								
Spesa Comune (a)	37.208.005	8.163.441	324.000	2.961.824	2.160.267	3.775.161	222.967	54.815.665
Compartecipazione utenti (b)	476.521	14.847	-	8.122	-	-	-	499.490
Quota % (b/a)	1,3	0,2	-	0,3	-	-	-	0,9
GENOVA								
Spesa Comune (a)	50.204.705	11.053.583	715.500	12.265.268	3.196.947	9.647.549	2.009.137	89.092.689
Compartecipazione utenti (b)	2.897.049	56.000	-	1.112.387	-	24.080	-	4.089.516
Quota % (b/a)	5,8	0,5	-	9,1	-	0,2	-	4,6
ROMA								
Spesa Comune (a)	283.860.141	116.833.327	2.179.000	97.398.259	54.623.000	36.737.331	5.366.257	596.997.315
Compartecipazione utenti (b)	33.868.692	-	-	1.264.472	-	24.186	-	35.157.350
Quota % (b/a)	11,9	-	-	1,3	-	0,1	-	5,9
TORINO								
Spesa Comune (a)	70.792.805	60.176.785	-	48.493.495	16.241.978	17.556.992	9.179.351	222.441.406
Compartecipazione utenti (b)	6.367.641	995.182	-	1.759.414	-	-	-	9.122.237
Quota % (b/a)	9,0	1,7	...	3,6	-	-	-	4,1
NAPOLI								
Spesa Comune (a)	25.121.968	19.180.220	120.345	5.134.422	2.022.278	4.691.294	584.002	56.854.529
Compartecipazione utenti (b)	637.766	12.420	-	-	-	-	-	650.186
Quota % (b/a)	2,5	0,1	-	-	-	-	-	1,1
MILANO								
Spesa Comune (a)	118.454.346	46.063.882	580.400	64.315.256	17.611.525	18.245.746	5.097.200	270.368.355
Compartecipazione utenti (b)	13.495.828	288.745	-	32.939.553	-	-	-	46.724.126
Quota % (b/a)	11,4	0,6	-	51,2	-	-	-	17,3

PER MEMORIA: TOTALE ITALIA

<i>Spesa dei Comuni</i>	2.668.976.243	1.741.583.697	28.641.793	1.359.214.911	246.514.667	488.452.038	385.503.199	6.918.886.548
<i>Quota % su totale</i>	38,6	25,2	0,4	19,6	3,6	7,1	5,6	100,0
<i>Compartecipazioni utenti</i>	329.616.799	79.541.230	173.986	531.455.181	218.575	8.436.504	-	949.442.275
<i>Quota % su totale</i>	34,7	8,4	0,0	56,0	0,0	0,9	-	100,0
<i>Rapporto tra compartecipazione utenti e Spesa dei Comuni</i>	12,3	4,6	0,6	39,1	0,1	1,7	-	13,7

Fonte:elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

Mentre Milano è nettamente sopra la quota nazionale di compartecipazione (17,3 contro 13,7 per cento), si osserva, e non senza qualche sorpresa, che città molto importanti e di dimensioni significative, come per esempio Torino, superano appena il 4 per cento di compartecipazione complessiva. Nel caso di Palermo e Napoli la compartecipazione si ferma all'1 per cento; ad ogni 100 euro di spesa per interventi e servizi sociali effettuata dal Comune, i singoli utenti aggiungono soltanto un euro. La differenza tra queste città e Milano, ad esempio, è segnata fundamentalmente dalla compartecipazione in termini soprattutto di rette per alloggio anziani; infatti nell'area di utenza degli anziani, il rapporto tra spesa del Comune e spesa degli utenti supera il 51 per cento (contro il 39 per cento medio che si riscontra per il complesso dei Comuni). Elevata, ma inferiore, questa volta, alla media nazionale, è la compartecipazione nell'area utenza di famiglia e minori che identifica, fundamentalmente, il servizio degli asili nido. Su questo fronte si segnala in posizione particolarmente negativa il Comune di Palermo, dove il rapporto spesa comunale/spesa utente supera appena l'1 per cento.

16. In sintesi, l'indagine Istat-RGS sembra consegnare una fotografia contrassegnata dai seguenti principali tratti: a) dimensioni complessive della spesa dei Comuni singoli o associati che si aggirano intorno ai 7 miliardi, circa 114 euro per abitante; b) tendenza recente verso una lieve crescita, dopo un triennio (il 2011-13) in riduzione; c) prestazioni orientate soprattutto a favore di famiglie con figli (circa 40 per cento), poi a favore degli invalidi (25 per cento), degli anziani (20 per cento), degli adulti poveri (7 per cento), degli immigrati e nomadi (4 per cento) e delle dipendenze (0,4 per cento) ed altro (5 per cento); d) tendenza di lungo periodo che ha visto salire, fundamentalmente, la sola quota della disabilità; e) spesa territorialmente molto sbilanciata: a fronte dei 114 euro medi italiani, al Sud si è intorno ai 50 euro; f) gestione degli interventi effettuata principalmente attraverso i Comuni, ma con ruolo più apprezzabile per esempio per gli ambiti in alcune Regioni; g) da ultimo, ma non meno importante, canali di finanziamento degli interventi costituiti per due terzi da risorse municipali o proprie degli enti associativi, per un 15 per cento circa da fondi regionali e per la restante parte da altri trasferimenti pubblici e privati.

CONCLUSIONI

17. Nel capitolo si è sostenuto che per il comparto dell'assistenza il 2017 è stato un anno promettente, e non tanto per le tendenze degli aggregati quanto per le novità relative agli assetti del settore ed in primo luogo per l'avvio, dopo decenni di proposte,

analisi e dibattiti, di uno strumento di contrasto della povertà assoluta a carattere universale (Reddito di inclusione). Sembrano essersi ora creati alcuni dei presupposti perché questo ambito della spesa pubblica possa svolgere uno dei ruoli che gli dovrebbe essere proprio: garantire una tenuta sociale di fondo e rafforzare il potenziale di quella *sustainable and inclusive growth* al centro delle stesse strategie europee. Perché ciò possa effettivamente sostanzinarsi, è necessario dare soluzione ad una serie di problemi aperti, alcuni di tipo normativo/legislativo (la tuttora elevata categorialità e frammentazione degli istituti), altri di carattere strutturale (la forte disomogeneità di spesa e di capacità organizzative delle realtà locali, importanti attori nella gestione di molti schemi di intervento), altri ancora, infine, riguardanti la carenza di risorse, alla quale sarebbe efficiente sopperire attraverso razionalizzazioni all'interno del comparto dell'assistenza e della protezione sociale in generale e, in ogni caso, con contestuale controllo della spesa corrente meno meritoria.

18. In una *prima parte* del capitolo è stata fornita una rappresentazione delle prestazioni e del loro recente andamento. Nel 2017, con una crescita annua del 3,4 per cento a prezzi correnti (2,8 in termini reali) la spesa è rimasta sul *trend* di lungo periodo sopra il quale si era riportata nel 2014, con l'erogazione del “*bonus 80 euro*”, prestazione che per convenzione contabile viene considerata di tipo assistenziale. Al netto di detta componente l'aggregato si è sostanzialmente allineato alle tendenze di lungo termine, dopo che a seguito della crisi sovrana era rimasto significativamente al di sotto di esse. In termini di incidenza sul prodotto, la spesa si è stabilizzata poco al di sotto del 3 per cento (1,9 nel 2007 e 2,1 nel 2012), di cui quasi l'80 per cento per prestazioni in denaro. Quest'ultima quota, già elevata nel confronto internazionale, è peraltro cresciuta proprio per l'erogazione del menzionato *bonus 80 euro*. Nel capitolo si è sottolineato che questi dati, perché possano essere più adeguatamente apprezzati, vanno collocati in una chiave retrospettiva e contestualizzati tenendo presente la forte crescita della “domanda” di prestazioni assistenziali prodotta dalla crisi. Tale crescita è stata significativa ovunque in Europa, ma particolarmente marcata in Italia, anche a motivo della durata, profondità e diffusione della recessione. Nel nostro Paese gli indici di disagio sociale hanno registrato incrementi notevoli: nel 2016 la quota di popolazione in condizioni di povertà assoluta è salita al 7,9 per cento (4 milioni e 700 mila persone), dal 3,6 prima della crisi; quella delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale è passata dal 25,5 al 30 per cento e quella delle persone in condizioni di grave deprivazione materiale dal 7,5 al 12,1 per cento. Nell'Area dell'euro tali due ultimi indicatori sono passati dal 21,7 al 23,1 per cento il primo e dal 5,9 al 6,6 per cento il secondo. Inoltre, si sono acuite, secondo le più recenti analisi dei bilanci delle famiglie effettuate dalla Banca d'Italia, le differenze nella distribuzione del reddito, con l'indice di Gini sul reddito equivalente che si è attestato al 33,5 per cento (33 nel 2012 e 32,6 nel 2008 e con un rapporto tra il reddito familiare equivalente del quinto più ricco e il quinto più povero cresciuto a 5 da 4,4 nel 2008). Alla crescita della domanda, il bilancio pubblico italiano ha risposto con un tendenziale aumento dell'offerta nella fase immediatamente successiva all'inizio della Grande crisi; il processo è stato poi interrotto dall'emergere della crisi del debito e della *seconda recessione*. L'aumento della spesa è ripreso a partire dal 2013; in dimensioni importanti, considerando il “*bonus 80 euro*”, più modesto al netto di questo effetto. Nel complesso, e misurata come incidenza sul prodotto, la spesa totale per prestazioni assistenziali è cresciuta, in Italia,

di circa un punto tra il 2007 ed il 2017 e di 0,75 punti tra il 2012 ed il 2017. Un confronto internazionale basato sui dati Eurostat relativi alla spesa complessiva per *social protection*, che non separa le prestazioni assistenziali da quelle previdenziali e sanitarie, ha messo in evidenza come in tal caso la risposta si sia commisurata in quattro punti nel nostro Paese, valore non dissimile a quello medio dell'Area.

19. In una *seconda parte* del lavoro, le analisi hanno concentrato l'attenzione sugli anni più recenti offrendo un quadro d'insieme degli sviluppi che hanno caratterizzato la XVII legislatura. Lungo un percorso iniziato negli anni precedenti e che già nel 2012 aveva visto l'introduzione, in via sperimentale, della nuova Carta acquisti, negli ultimi cinque anni le politiche assistenziali hanno segnato progressi in una prima fase con il disegno del Sostegno di inclusione attiva (SIA) e poi con la sua trasformazione nel richiamato Reddito di inclusione (REI). Gli ultimi 12 mesi sono stati su questo fronte incoraggianti: a marzo 2017 è stata presentata la legge delega per l'introduzione del REI; è stato quindi varato in settembre il correlato decreto attuativo (d.lgs. n. 147/2017); è stato infine approvato, nell'ambito della legge di bilancio 2018, un positivo consolidamento del medesimo REI attraverso un aumento dei trattamenti massimi, un'estensione della platea potenzialmente coinvolgibile e, soprattutto, l'eliminazione, dal 1° luglio 2018, di una serie di vincoli che ne limitavano il desiderato carattere universale. I dati relativi al SIA, presentati nel capitolo, mostrano che gli aggiustamenti apportati nella primavera del 2017 al funzionamento dello strumento hanno prodotto risultati apprezzabili, con il quasi raddoppio del numero dei nuclei beneficiari e degli individui coinvolti (compresi i minori) rispetto ad una base, quella del 2016, che aveva però segnato un esito del tutto insoddisfacente e che quindi non è certo testimonianza di una già acquisita capacità di raggiungere tutti i nuclei familiari potenzialmente interessati. Importanti sono anche i dati Inps sul REI relativi al primo trimestre 2018, presentati e commentati nel capitolo. Essi mostrano che i benefici erogati hanno raggiunto 110 mila nuclei per complessive 317 mila persone, di cui 220 mila minori e 62 mila disabili. L'importo medio mensile è lievemente inferiore ai 300 euro. La correlazione tra beneficiari a residenza geografica segnala una forte presenza dove più elevati sono i tassi di disoccupazione e di sviluppo e quindi con le Regioni meridionali in posizione di prevalenza. Si riscontra inoltre, come era nelle attese, una crescita del supporto monetario mediamente fornito a nucleo rispetto al SIA ed una parallela crescita nella capacità di coinvolgere famiglie con minori e con disabili. Peraltro, a dispetto delle prime positive indicazioni quantitative, appare prematuro esprimersi sulla piena efficacia del REI, strumento che andrà valutato anche in base alla effettiva capacità di mettere in campo progetti in grado di portare fuori dall'area del bisogno i nuclei che soffrono di esclusione sociale.

Considerando unitariamente SIA e REI e valutando che in quest'ultimo ambito sono state avviate anche iniziative di alcune Regioni, il numero dei poveri assoluti ora destinatari di un supporto minimo è, secondo le indicazioni dell'Inps, non distante dai 900 mila. Si tratta di un buon punto di partenza se si tiene conto che è circa il 50 per cento della potenziale platea considerata per il REI. Tuttavia, pur considerando che le cifre relative alla povertà assoluta stimate dall'Istat per il 2016 scontano una componente ciclica significativa e che quindi la povertà assoluta "strutturale" si colloca ad un livello inferiore ai 4 milioni e 700 mila stimati appare evidente che l'obiettivo di aiutare un adeguato numero di poveri (si noti che il tasso effettivo di *take up* è in tutte le

realtà internazionali significativamente inferiore al 100 per cento) richiederà comunque un rilevante sforzo finanziario supplementare.

20. In una *terza* ed ultima *parte* del capitolo è stato sottolineato come i passi avanti compiuti non debbano far dimenticare che la strada da percorrere resta lunga e che molti sono i problemi aperti, fra tutti quello del residuo grado di categorialità e frammentazione degli strumenti di intervento e della disomogenea capacità degli enti locali di offrire servizi sociali. Circa il primo aspetto, una tassonomia degli istituti gestiti dall'Inps (e quindi di una sola parte, pur importante, del panorama degli erogatori di servizi) ha confermato che molti di essi vengono ancora attivati non sulla base di una valutazione della situazione economica dell'intero nucleo familiare, ma spesso solo in base al reddito individuale, e talvolta solo a quello da lavoro. In tale quadro il problema di un appropriato *targeting* è tutt'altro che risolto; del resto, secondo dati Inps, su una spesa complessiva riguardante cinque schemi di contrasto della povertà, tra cui assegni sociali e integrazioni al minimo, quasi cinque miliardi di essi andrebbero a soggetti appartenenti al 30 per cento delle famiglie con l'ISEE più elevato. Già la Commissione Onofri, a metà degli anni Novanta, aveva segnalato l'esigenza di dotarsi di uno strumento per la misurazione delle condizioni economiche delle famiglie, strumento la cui qualità è evidentemente condizione di base perché il necessario *screening* delle persone effettivamente vulnerabili sia efficace ed efficiente. In questi anni su questo fronte sono stati conseguiti risultati incoraggianti: rimane di difficile comprensione perché l'uso del "nuovo ISEE" - certamente ancora migliorabile, ma che negli ultimi anni è stato molto affinato e reso molto più efficiente - continui ad essere relativamente limitato. Un secondo ambito problematico, soprattutto per quel che attiene agli interventi che non si esauriscono in meri trasferimenti monetari, è quello dell'effettiva capacità di somministrazione di servizi e dunque quello delle differenziate capacità organizzative dei territori e del differente grado qualitativo dei servizi locali.

21. In conclusione, il comparto della spesa pubblica per l'assistenza sembra finalmente orientato verso un assetto in linea con quanto raccomandato nelle analisi più condivise degli ultimi decenni e in ambito europeo. Tuttavia, si tratta di un aggiustamento al margine. In Italia, da decenni il settore della protezione sociale considerato nel suo assieme (previdenza, assistenza e sanità) avrebbe richiesto una ricomposizione delle risorse. Aver operato correzioni al sistema pensionistico significative ma a tappe, ed averlo fatto senza coinvolgere sin dalla metà degli anni Novanta l'intera platea dei pensionandi, ha sostanzialmente impedito che il riassetto richiesto a favore di spese diverse da quelle per gli anziani potesse assumere il rilievo necessario. Di conseguenza, il tratto che continua a contraddistinguere il comparto dell'assistenza resta quello della ristrettezza di risorse; in tale quadro, è vieppiù necessario fare i conti con il problema del *targeting*, sfida presente del resto anche in paesi con minori vincoli di finanza pubblica rispetto all'Italia. Vi è, probabilmente, qualche spazio per una redistribuzione di risorse all'interno del comparto, in primo luogo a favore del sottodimensionato segmento del contrasto all'esclusione sociale. Principio guida dovrebbe essere l'individuazione dei beneficiari sulla base dell'appartenenza a nuclei familiari in situazioni economiche complessivamente fragili. La crescita della spesa sociale non è condizione sufficiente perché gli obiettivi ad essa

implicitamente associati (la riduzione del disagio) siano effettivamente conseguiti. Tutt'altro. In taluni casi, gli indici di disuguaglianza nella distribuzione del reddito possono addirittura crescere dopo gli interventi, proprio per le difficoltà di far affluire le risorse nella giusta direzione o perché esse possono andare a chi non ne ha diritto o perché non si riesce a coinvolgere chi ne avrebbe effettivo bisogno. Ed è un fatto che, secondo i dati Eurostat, in Italia la riduzione della quota di popolazione a rischio di povertà indotta dai trasferimenti sociali è bassa relativamente agli altri paesi. Comunque, all'auspicabile crescita delle risorse deve affiancarsi una maggiore attenzione verso l'effettiva capacità delle realtà locali di mettere in campo i previsti progetti in grado di portare le famiglie al di fuori dell'area della povertà, di generare un effettivo *welfare* di comunità anche attraverso l'attivazione di competenze multiple di cui i territori sono espressione (sul fronte educativo, della formazione e del collocamento professionale, sanitario, della sicurezza, ecc.). Fondamentale è sotto questo aspetto il rapporto tra enti locali e realtà del terzo settore.

APPENDICE

TAVOLA A1

SPESA DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI
(2014 – MILIONI DI EURO)

Area di utenza	famiglia e minori	disabili	dipendenze	anziani (65 anni e più)	immigrati e nomadi	povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	multi-utenza	TOTALE	Composizione %	Composizione % cumulata
Servizio o intervento										
asilo nido	1.050,5	..	..	..	..	..	..	1.050,5	15,2	15,2
strutture residenziali	224,2	151,1	1,1	271,5	88,7	21,5	..	758,1	11,0	26,1
contributi e integrazioni a retta per strutture residenziali	294,5	161,9	2,5	224,8	21,1	18,2	..	723,0	10,5	36,6
assistenza domiciliare socio-assistenziale	43,0	147,9	0,5	312,3	1,3	11,9	..	516,9	7,5	44,1
sostegno socio-educativo scolastico	62,9	341,8	..	..	..	..	..	404,7	5,8	49,9
servizio sociale professionale	154,5	57,5	5,0	98,4	24,8	63,5	..	403,8	5,8	55,7
centri diurni	37,8	200,7	3,1	38,9	..	1,0	..	281,5	4,1	59,8
azioni di sistema e spese di organizzazione	..	..	..	..	..	..	267,8	267,8	3,9	63,7
contributi a integrazione del reddito familiare	92,9	16,6	1,4	26,5	15,3	92,7	..	245,4	3,5	67,2
contributi per alloggio	51,3	1,7	0,5	10,7	22,8	61,2	..	148,3	2,1	69,4
trasporto sociale	..	111,6	..	24,9	..	1,8	..	138,3	2,0	71,4
voucher, assegno di cura, buono socio-sanitario	3,8	49,4	0,0	78,1	0,1	1,1	..	132,6	1,9	73,3
contributi per servizi alla persona	..	67,3	2,5	44,4	..	6,3	..	120,5	1,7	75,0
sostegno socio-educativo territoriale o domiciliare	81,1	36,1	1,1	..	..	..	..	118,4	1,7	76,7
contributi e integrazioni a retta per asili nido	97,5	..	..	..	..	..	..	97,5	1,4	78,2
contributi e integrazioni a retta per centri diurni	..	89,2	0,0	7,1	..	0,4	..	96,7	1,4	79,5
sostegno all'inserimento lavorativo	5,4	37,0	3,2	..	6,2	40,2	..	92,0	1,3	80,9
assistenza domiciliare integrata con servizi sanitari	..	25,7	..	64,7	..	0,9	..	91,2	1,3	82,2
segretariato sociale / porta unitaria per l'accesso ai servizi	..	..	..	..	..	..	80,7	80,7	1,2	83,4
altri contributi economici	23,0	24,2	0,0	11,0	2,1	18,9	..	79,3	1,1	84,5
contributi per l'affido familiare	60,1	15,3	..	2,8	..	0,4	..	78,7	1,1	85,6
interventi per l'integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio	15,7	14,2	2,7	7,6	18,6	14,5	..	73,3	1,1	86,7
ludoteche / laboratori	25,3	32,5	..	..	..	..	..	57,8	0,8	87,5
centri di aggregazione / sociali	43,2	..	..	14,3	..	..	..	57,5	0,8	88,4
contributi per favorire interventi del terzo settore	16,2	13,0	0,6	14,2	1,1	7,3	..	52,5	0,8	89,1
attività ricreative, sociali, culturali	22,6	7,2	0,3	19,0	1,3	0,6	..	51,0	0,7	89,9
contributi economici per i servizi scolastici	43,4	..	..	..	..	..	..	43,4	0,6	90,5
contributi e integrazioni a retta per altre prestazioni semi-residenziali	19,8	18,3	0,0	1,1	0,2	2,9	..	42,4	0,6	91,1
altri interventi di assistenza domiciliare	2,7	27,1	0,1	10,4	0,8	0,5	..	41,7	0,6	91,7
altri centri e strutture a ciclo diurno	12,3	9,0	0,8	8,3	..	7,3	..	37,8	0,5	92,3
altri centri e strutture residenziali	14,2	4,1	0,1	5,8	7,1	5,0	..	36,3	0,5	92,8
contributi per cure o prestazioni sanitarie	3,2	20,9	0,1	7,5	0,4	3,7	..	35,7	0,5	93,3
distribuzione pasti e/o lavanderia a domicilio	0,8	1,8	0,1	27,0	0,3	2,1	..	32,0	0,5	93,8
altre attività di integrazione sociale	9,1	7,5	0,3	3,2	7,0	3,4	..	30,4	0,4	94,2
contributi per l'inserimento lavorativo	9,0	15,7	1,3	..	..	..	..	26,0	0,4	94,6
servizi integrativi per la prima infanzia	25,3	..	..	..	..	..	..	25,3	0,4	94,9
centri diurni estivi	23,7	1,5	..	..	..	..	..	25,3	0,4	95,3
servizio per l'affidamento familiare	23,0	1,4	..	0,3	..	0,0	..	24,8	0,4	95,7
altre attività di servizio sociale professionale	15,0	..	..	3,6	2,1	2,3	..	22,9	0,3	96,0
sportelli sociali tematici (compreso informagiovani e sportello immigrati)	..	..	..	..	..	..	19,8	19,8	0,3	96,3
altre attività socio-educative e di inserimento lavorativo	6,7	12,4	0,3	..	..	..	..	19,4	0,3	96,6
contributi per il disagio mentale	..	..	..	..	..	19,1	..	19,1	0,3	96,8
attività di sostegno alla genitorialità	18,9	..	..	..	..	..	..	18,9	0,3	97,1
intermediazione abitativa / assegnazione alloggi	7,4	..	..	1,4	2,5	5,9	..	17,2	0,2	97,4
contributi per servizio trasporto	..	13,2	..	1,7	..	..	..	14,8	0,2	97,6
strutture di accoglienza per persone senza dimora	..	..	..	..	..	13,3	..	13,3	0,2	97,8
area attrezzata per nomadi	..	..	..	..	12,6	..	..	12,6	0,2	98,0
mensa	..	1,9	..	2,4	..	8,2	..	12,4	0,2	98,1
dormitori per persone senza fissa dimora	..	..	..	..	..	12,1	..	12,1	0,2	98,3
inserimento lavorativo per persone con disagio mentale	..	..	..	..	..	10,3	..	10,3	0,1	98,5
centri per le famiglie	9,8	..	..	..	..	..	..	9,8	0,1	98,6
prevenzione e sensibilizzazione (campagne informative, unità di strada)	..	..	..	..	..	..	9,6	9,6	0,1	98,7
buoni spesa o buoni pasto	..	0,4	0,2	0,7	1,2	6,4	..	8,8	0,1	98,9
contributi e integrazioni a retta per servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia	8,2	..	..	..	..	..	..	8,2	0,1	99,0
servizi di prossimità (buonvicinato)	..	0,5	0,0	6,6	..	..	..	7,1	0,1	99,1
servizio di mediazione culturale	..	..	..	..	6,8	..	..	6,8	0,1	99,2
centri estivi o invernali (con pernottamento)	1,5	3,4	..	1,8	..	..	..	6,8	0,1	99,3
telesoccorso e teleassistenza	..	0,4	0,0	6,0	..	..	..	6,3	0,1	99,4
pronto intervento sociale (unità di strada, ecc.)	..	..	0,8	..	2,0	2,7	..	5,6	0,1	99,5
pronto intervento per persone senza dimora	..	..	..	..	..	4,6	..	4,6	0,1	99,5
servizio per l'adozione minori	4,6	..	..	..	..	..	..	4,6	0,1	99,6
servizi di mediazione sociale	..	..	..	..	..	..	4,4	4,4	0,1	99,7
centri diurni per persone con disagio mentale	..	..	..	..	..	4,2	..	4,2	0,1	99,7
servizio di mediazione familiare	4,1	..	..	..	..	..	..	4,1	0,1	99,8
inserimento lavorativo per persone senza dimora	..	..	..	..	..	2,3	..	2,3	0,0	99,8
spese funerarie per cittadini a basso reddito	..	..	..	..	..	2,2	..	2,2	0,0	99,8
centri di ascolto tematici	..	..	..	..	..	..	2,2	2,2	0,0	99,9
centri diurni per persone senza dimora	..	..	..	..	..	2,1	..	2,1	0,0	99,9
contributi per persone senza dimora	..	..	..	..	..	1,8	..	1,8	0,0	99,9
distribuzione beni di prima necessità	..	..	..	..	..	1,4	..	1,4	0,0	99,9
contributi erogati a titolo di prestito (prestiti donore)	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	0,5	..	1,2	0,0	100,0
servizi per l'igiene personale	..	..	..	..	..	1,0	..	1,0	0,0	100,0
telefonia sociale per orientare e informare i cittadini sui servizi territoriali	..	..	..	..	..	..	1,0	1,0	0,0	100,0
servizio di residenza anagrafica per persone senza fissa dimora	..	..	..	..	..	..	0,5	0,5	0,0	100,0
TOTALE - TUTTE LE VOCI	2.669,0	1.741,6	28,6	1.359,2	246,5	488,5	385,5	6.918,9	100,0	
Composizione %	38,6	25,2	0,4	19,6	3,6	7,1	5,6	100,0		

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine Istat-RGS

RIQUADRO 1 - TASSONOMIA DELLE PRESTAZIONI ASSISTENZIALI IN DENARO (E IN VOUCHER) EROGATE A LIVELLO NAZIONALE

Nel presente Riquadro sono elencati i principali trattamenti di natura assistenziale in denaro o *voucher* vigenti ed erogati in modo uniforme sul territorio nazionale alle persone che ne hanno diritto.

Le prestazioni sono state raggruppate in quattro classi di intervento: invalidità, vecchiaia, povertà estrema, sostegno della natalità. Per ciascuna classe, sono stati indicati i requisiti soggettivi, le eventuali regole reddituali di accesso alla prestazione nonché la misura mensile del beneficio.

Tipologia	Destinatari e/o requisiti	Limite di reddito 2018	Tipologia di reddito	Importo mensile in euro
<i>Prestazioni per l'invalidità</i>				
Pensione, assegni e indennità di guerra (diretta, indiretta o di reversibilità)	invalidi o superstiti di guerra; superstiti di titolari di pensioni di guerra. Non costituisce reddito per la concessione di trattamenti previdenziali, assistenziali e sanitari, con eccezione della pensione sociale e dell'assegno sociale	solo per alcune prestazioni: assegno di integrazione, indennità speciale annua < 17.010,66	redditi individuali ai fini IRPEF al lordo degli oneri deducibili	Pensione base: importi da 201,19 a 669,86 per 12 mensilità + eventuali assegni accessori o supplementari. Importi perequati annualmente in base alle variazioni dell'indice ISTAT delle retribuzioni minime contrattuali degli operai dell'industria
Pensione di invalidità civile	persone con invalidità = 100%; età > 18 e < 66 anni e 7 mesi	16.664,36	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	282,55 per 13 mensilità
Indennità di frequenza	persone con età < 18 anni con difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni della propria età o con perdita uditiva; frequenza a centri di terapia riabilitazione di persone portatrici di handicap o frequenza scolastica; incompatibile con l'indennità di accompagnamento	4.853,29	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	282,55 per 12 mensilità
Assegno mensile di assistenza (di invalidità civile)	persone con invalidità > 74% e < 99%; età > 18 e < 66 anni e 7 mesi	4.853,29	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	282,55 per 13 mensilità
Assegno sociale sostitutivo dell'invalidità civile	titolari di pensione di invalidità civile o dell'assegno mensile di assistenza o della pensione per sordi al compimento dei 66 anni e 7 mesi di età	16.664,36 se già titolari pensione di invalidità o pensione speciale per sordomuti; 4.853,29 se già titolari di assegno mensile di assistenza	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	368,91 per 13 mensilità
Indennità di accompagnamento (di invalidità civile)	totale invalidità e/o incapacità di deambulare senza l'aiuto di un accompagnatore oppure incapacità di compiere gli atti quotidiani della vita ⁽²⁾	nessuno		516,35
Pensione per i sordomuti	persone con sordità congenita o acquisita; età > 18 e < 66 anni e 7 mesi	16.664,36	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	282,55
Indennità di comunicazione	persone con sordità congenita o acquisita durante la crescita; incompatibile con l'indennità di frequenza per i minori; in presenza di pluriminorazioni cumulabile con indennità di accompagnamento per invalidità civile	nessuno		256,21

(segue)

<i>(segue prestazioni per l'invalidità)</i>				
Tipologia	Destinatari e/o requisiti	Limite di reddito 2018	Tipologia di reddito	Importo mensile in euro
Pensione per ciechi civili assoluti non ricoverati	persone con cecità assoluta; età > 18	16.664,36	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	305,56
Pensione per ciechi civili parziali e ciechi civili assoluti ricoverati	persone con cecità assoluta ed età < 18; persone con cecità parziale	16.664,36	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	282,55
Indennità di accompagnamento per i ciechi civili assoluti	persone con cecità assoluta, al solo titolo della minorazione; in presenza di pluriminorazioni cumulabile con indennità di accompagnamento per invalidità civile	nessuno		915,18
Indennità speciale per i ciechi civili parziali	persone con cecità parziale ("ventesimisti"), al solo titolo della minorazione; in presenza di pluriminorazioni cumulabile con indennità di accompagnamento per invalidità civile	nessuno		209,51
Assegno a vita per ipovedenti gravi (decimisti) - riconosciuto fino a marzo 1962	persone con residuo visivo non superiore ad un decimo per ciascun occhio	8.011,78	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	209,70
<i>Prestazioni per la vecchiaia</i>				
Pensione sociale (sostituita dall'1.1.1996 dall'assegno sociale)	età > 65	< 4.853,29 limite individuale; < 16.721,91 coniugale	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	373,33 x 13 mensilità misura piena
Assegno sociale	età > 66 anni e 7 mesi	limite individuale < 5.889,00; < 11.788,00 coniugale	reddito complessivo ^{(3) (4)}	453,00 per 13 mensilità misura piena
APE sociale	lavoratori con età > 63 anni; appartenenza a talune categorie di tutela ⁽⁵⁾ e anzianità contributiva > 30 anni o di 36 anni a seconda della categoria di tutela, riducibile per le donne di 12 mesi a figlio fino a un massimo di 2 anni	redditi da lavoro dipendente o parasubordinato < 8.000; redditi da lavoro autonomo < di 4.800	reddito da lavoro dipendente o autonomo	Importo della rata mensile della pensione calcolata al momento dell'accesso alla prestazione con limite mensile di 1.500 euro per 12 mensilità, non soggetto a rivalutazione
<i>Maggiorazioni e integrazioni delle prestazioni</i>				
Maggiorazione trattamenti di invalidità (art. 70, c. 6, legge 388/2000)	titolari di trattamenti di invalidità civile o pensioni per ciechi, sordomuti; età < 65 anni	< 6.023,29 limite individuale; < 12.619,75 coniugale	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	10,33 per tredici mensilità
Maggiorazione assegno sostitutivo invalidità civile	titolari di trattamenti di invalidità; età > 65 anni	< 5.889,00 limite individuale; < 11.778,00 limite coniugale	reddito complessivo ^{(3) (4)}	84,09 per tredici mensilità misura piena
Maggiorazione pensione per ciechi civili	titolari di pensione per ciechi assoluti o parziali, nati dopo il 31.12.1930 ⁽⁶⁾ ; età > 65 anni	< 5.725,33 limite individuale; < 11.614,33 limite coniugale	reddito complessivo ^{(3) (4)}	70,72 per tredici mensilità misura piena
Maggiorazione pensione sociale	titolari di pensione sociale; età > 65 anni	< 4.853,29 limite individuale; < 16.721,91 limite coniugale	reddito complessivo ^{(3) (4)}	84,09 per tredici mensilità misura piena
Maggiorazione assegno sociale	titolari di assegno sociale o assegno sostitutivo di invalidità parziale o di pensione sociale	< 6.056,96 limite individuale; < 12.653,42 limite coniugale	reddito complessivo ^{(3) (6)}	12,92 per tredici mensilità misura piena

(segue)

<i>(segue maggiorazioni e integrazioni delle prestazioni)</i>				
Tipologia	Destinatari e/o requisiti	Limite di reddito 2018	Tipologia di reddito	Importo mensile in euro
Incremento maggiorazione (incremento al milione) - invalidi civili totali, ciechi assoluti, sordomuti	titolari di pensione di invalidità civile totale, per sordomuti, per ciechi assoluti; età > 60 anni e < 65 anni	< 8.370,18 limite individuale; < 14.259,18 limite coniugale	reddito complessivo ^{(3) (7)}	361,31 per tredici mensilità misura piena; ciechi assoluti non ricoverati: 338,30 per tredici mensilità misura piena
Incremento maggiorazione (incremento al milione) - ciechi assoluti e ciechi parziali	titolari di prestazioni: per ciechi assoluti ed età > 65 anni; per ciechi parziali ed età > 70 anni	< 8.370,18 limite individuale; < 14.259,18 limite coniugale	reddito complessivo ^{(3) (7)}	289,81 per tredici mensilità misura piena; ciechi assoluti non ricoverati: 266,80 per tredici mensilità misura piena
Incremento maggiorazione (incremento al milione) - titolari di assegno sociale o di assegno sostitutivo di invalidità	titolari di assegno sostitutivo dell'invalidità totale (età > 65 anni) o parziale (età > 70 anni) e titolari di assegno sociale (età > 70 anni) ⁽⁸⁾	< 8.370,18 limite individuale; < 14.259,18 limite coniugale	reddito complessivo ^{(3) (7)}	190,86 per tredici mensilità misura piena
Incremento maggiorazione (incremento al milione) - titolari di pensione sociale	titolari di pensione sociale; età > 65 anni	< 8.370,18 limite individuale; < 14.259,18 limite coniugale	reddito complessivo ^{(3) (7)}	270,53 per tredici mensilità misura piena
Integrazione al trattamento minimo INPS pensioni decorrenti prima del 1994	titolari di pensione - escluse pensioni calcolate esclusivamente con sistema contributivo	< 13.192,42 limite individuale	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	507,42 per tredici mensilità misura piena
Integrazione al trattamento minimo INPS pensioni decorrenti nel 1994	titolari di pensione - escluse pensioni calcolate esclusivamente con sistema contributivo	< 13.192,42 limite individuale; < 26.385,84 limite coniugale	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	507,42 per tredici mensilità misura piena
Integrazione al trattamento minimo INPS pensioni decorrenti dopo il 1994	titolari di pensione - escluse pensioni calcolate esclusivamente con sistema contributivo	< 13.192,42 limite individuale; < 19.789,38 limite coniugale	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	507,42 per tredici mensilità misura piena
Integrazione al trattamento minimo INPS assegno ordinario invalidità	titolari di assegno ordinario di invalidità ⁽⁹⁾	< 11.778 personale; < 17.667 limite coniugale	redditi individuali ai fini IRPEF ⁽¹⁾	453 euro per tredici mensilità misura piena
Somma aggiuntiva (quattordicesima mensilità)	pensionati (escluse pensioni assistenziali) con reddito entro le 2 volte il trattamento minimo (TM) INPS; età > 64	previsti due gruppi di reddito (entro 1,5 volte il TM e fino a 2 volte il TM), ciascuno modulato in base agli anni di contribuzione versata e alla tipologia di reddito (dipendenti,	reddito complessivo ^{(3) (4)}	misura piena per redditi fino a 1,5 volte il TM: da 437 a 655 euro; misura piena per redditi entro 2 volte il TM: da 336 a 504 euro
Sostegno natalità e genitorialità				
Assegno dei Comuni al terzo figlio	famiglie con almeno 3 figli minori	< 8.555,99	ISEE	141,3 per tredici mensilità misura piena (ISEE < 6.718,96)
Voucher asilo o baby sitter	lavoratrici dipendenti entro 11 mesi dal congedo obbligatorio in alternativa al congedo parentale; dal 2016 esteso alle lavoratrici autonome e alle imprenditrici	nessuno	ISEE se domande maggiori del budget	600 euro mensili per 6 mesi mediante pagamento diretto alla struttura o buoni lavoro

(segue)

<i>(segue sostegno natalità e genitorialità)</i>				
Tipologia	Destinatari e/o requisiti	Limite di reddito 2018	Tipologia di reddito	Importo mensile in euro
Bonus asilo nido (1.000 euro)	nascita successiva all'1.1.2016 per frequenza ad asilo nido pubblico o privato; bambini al di sotto dei tre anni affetti da gravi patologie croniche per supporto presso la propria abitazione	nessuno	non cumulabile con detrazione Irpef del 19% per lo stesso tipo di spesa; cumulabile con il voucher asilo nido o baby sitter	90,91 x 11 mesi
Assegno di natalità (bonus bebè)	famiglie con figli nati tra il 2015 e il 2017: assegno corrisposto fino al compimento del terzo anno; per i nati nel 2018 l'assegno è corrisposto per un anno	ISEE < 25.000 (se ISEE < 7.000 il beneficio è doppio)	ISEE	80 per 12 mesi; 160 per 12 mesi se ISEE < 7.000
Premio alla nascita-Bonus mamma domani (800 euro)	donne dal settimo mese di gravidanza o parto, adozione di minore dall'1.1.2017	nessuno		800 euro in unica soluzione per evento
Assegno di maternità concesso dai Comuni	donne prive di copertura previdenziale per maternità o con copertura inferiore a soglia, per ogni figlio nato	ISEE < 17.141,45	ISEE	342,62 per cinque mensilità
Povertà estrema				
Carta acquisti (social card)	età > 65 o < 3	ISEE < 6.863,29; fra 65 e 70 anni anche redditi < 6.863,29; oltre 70 anni anche redditi < 9.151,05	ISEE + reddito + requisiti su patrimonio mobiliare, immobiliare, beni durevoli e intestazione di utenze elettriche e gas	80 euro bimestrali
Reddito di inclusione (REI) ⁽¹⁰⁾	dall'1.1.2018 al 30.6.2018: nuclei familiari con presenza di minori o disabili o donne in stato di gravidanza o lavoratori di almeno 55 anni disoccupati; dall'1.7.2018 tutte le famiglie	ISEE < 6.000 euro; ISRE < 3.000 euro	ISEE + ISRE ⁽¹¹⁾ + requisiti su patrimonio mobiliare, immobiliare e beni durevoli	valore max: 539,83 euro per 12 mensilità (nucleo con almeno 6 componenti); 294,50 euro per due componenti. Erogati per un periodo massimo continuativo di 18 mesi

⁽¹⁾ Esclusi prima casa, redditi esenti. Per le pensioni sociali, rilevano anche le prestazioni assistenziali in denaro erogate dallo Stato o da altri Enti pubblici.

⁽²⁾ Incompatibile con il ricovero in istituti con pagamento della retta a carico dello Stato o di Enti pubblici, con l'indennità di frequenza per i minori; compatibile con lo svolgimento di attività lavorativa; cumulabile con indennità di comunicazione per sordomuti, indennità di accompagnamento per ciechi civili totali e indennità speciale per ciechi civili parziali.

⁽³⁾ Per le persone coniugate deve essere rispettato, oltre al limite di reddito individuale, anche il limite di reddito coniugale.

⁽⁴⁾ Alla formazione del reddito concorrono i redditi di qualsiasi natura, comprese le somme soggette a ritenuta alla fonte a titolo di imposta o ad imposta sostitutiva, le rendite vitalizie o a tempo determinato costituite a titolo oneroso, gli assegni alimentari corrisposti a norma del codice civile, le prestazioni assistenziali in denaro erogate dallo Stato o da altri Enti pubblici, gli altri redditi non assoggettabili ad IRPEF (es. voucher). Non si computano i contributi previdenziali e assistenziali inerenti i redditi da lavoro autonomo, i trattamenti di fine rapporto comunque denominati, le competenze arretrate da pensione estera e quelle riferite ad anni precedenti (da lavoro dipendente e assimilati o da integrazione salariale (CIG)), il reddito della casa di abitazione. L'ammontare dell'IRPEF pagata nell'anno viene sottratta dal cumulo (esclusa maggiorazione pensione sociale).

⁽⁵⁾ Le categorie che possono accedere con almeno 30 anni di anzianità contributiva sono: lavoratori dipendenti in stato di disoccupazione involontaria o in scadenza del rapporto a tempo determinato, a particolari condizioni; lavoratori che assistono il coniuge o un parente di primo grado convivente con handicap grave, ovvero un parente o un affine di secondo grado, a particolari condizioni; lavoratori con riduzione della capacità lavorativa superiore o uguale al 74 per cento. Possono accedere con una anzianità contributiva di almeno 36 anni i lavoratori dipendenti all'interno di 15 specifiche categorie professionali, a particolari condizioni.

⁽⁶⁾ Per i nati prima dell'1.1.1931 sono previsti diversi limiti reddituali e importi di aumento.

⁽⁷⁾ Per queste tipologie di prestazioni concorrono alla formazione del reddito - oltre alle voci indicate nella nota n. 4) - anche i trattamenti di fine rapporto comunque denominati, le competenze arretrate da pensione estera e quelle riferite ad anni precedenti (da lavoro dipendente e assimilati o da integrazione salariale (CIG)). Non concorre il reddito della casa d'abitazione.

⁽⁸⁾ Dal 2002 l'incremento al compimento del sessantacinquesimo anno di età è attribuito solo ai titolari che possono usufruire della riduzione di età secondo la contribuzione versata.

⁽⁹⁾ Prestazione erogata ai lavoratori con infermità che determini una riduzione della capacità lavorativa superiore ai 2/3 e abbiano almeno cinque anni di contribuzione accreditati, di cui tre nel quinquennio precedente alla data di presentazione della domanda.

⁽¹⁰⁾ Il d.lgs. n. 147 del 2017, istitutivo del REI, ha disposto che a far data dall'1 gennaio 2018 non siano più riconosciuti né il Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) né l'Assegno di disoccupazione (ASDI).

⁽¹¹⁾ Indicatore della situazione reddituale (ISR) diviso per il parametro della scala di equivalenza corrispondente alla specifica composizione del nucleo familiare.

RIQUADRO 2 - LA SPESA PER LA PROTEZIONE SOCIALE NELL'UNIONE EUROPEA E LA QUOTA CONDIZIONATA ALLA PROVA DEI MEZZI

Un puntuale confronto europeo della spesa per l'assistenza a cui si fa riferimento nel corpo del capitolo (48,5 miliardi di euro nel 2017) non è possibile per indisponibilità di dati classificati su base omogenea. L'Eurostat pubblica infatti da un lato i dati relativi al complesso delle prestazioni per protezione sociale - che comprendono prestazioni in denaro e natura per sanità, previdenza ed assistenza - e dall'altro la disaggregazione della spesa complessiva per protezione sociale per funzioni (COFOG), spesa la quale considera, con riferimento al totale dell'economia e non alle sole amministrazioni pubbliche²⁹, otto classi funzionali: malattia, invalidità, famiglia, vecchiaia, superstiti, disoccupazione, abitazioni ed esclusione sociale non altrove classificata.

La tavola R2.1 mostra che la spesa per abitante è in Italia inferiore a quella della media dell'Area, mentre è sostanzialmente allineata se misurata in termini di incidenza di Pil (29,9 per cento in Italia contro 29,6 per cento nell'Area dell'euro). Durante la crisi l'incremento è stato di dimensioni sostanzialmente analoghe: intorno ai 4 punti di prodotto.

TAVOLA R2.1

SPESA COMPLESSIVA PER "SOCIAL PROTECTION" IN ITALIA E NELL'AREA DELL'EURO

(EURO PER ABITANTE E PUNTI DI PIL)

	2007		2012		2015		Differenze 2015-2007	
	ITALIA	AE19	ITALIA	AE19	ITALIA	AE19 ⁽¹⁾	ITALIA	AE19
TOTALE ⁽²⁾								
Per abitante a prezzi correnti	7.072	7.308	7.937	8.596	8.128	8.906	1.056	1.599
Per abitante a prezzi 2010	7.364	7.600	7.602	8.295	7.691	8.452	327	852
In % del Pil	25,7	25,8	29,3	29,3	29,9	29,6	4,2	3,8
PER PRESTAZIONI								
Per abitante a prezzi correnti	6.757	6.977	7.600	8.202	7.840	8.509	1.083	1.532
Per abitante a prezzi 2010	7.036	7.256	7.280	7.915	7.418	8.075	383	819
In % del Pil	24,5	24,6	28,1	28,0	28,8	28,3	4,3	3,7

⁽¹⁾ 2014.⁽²⁾ Inclusi i costi amministrativi.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

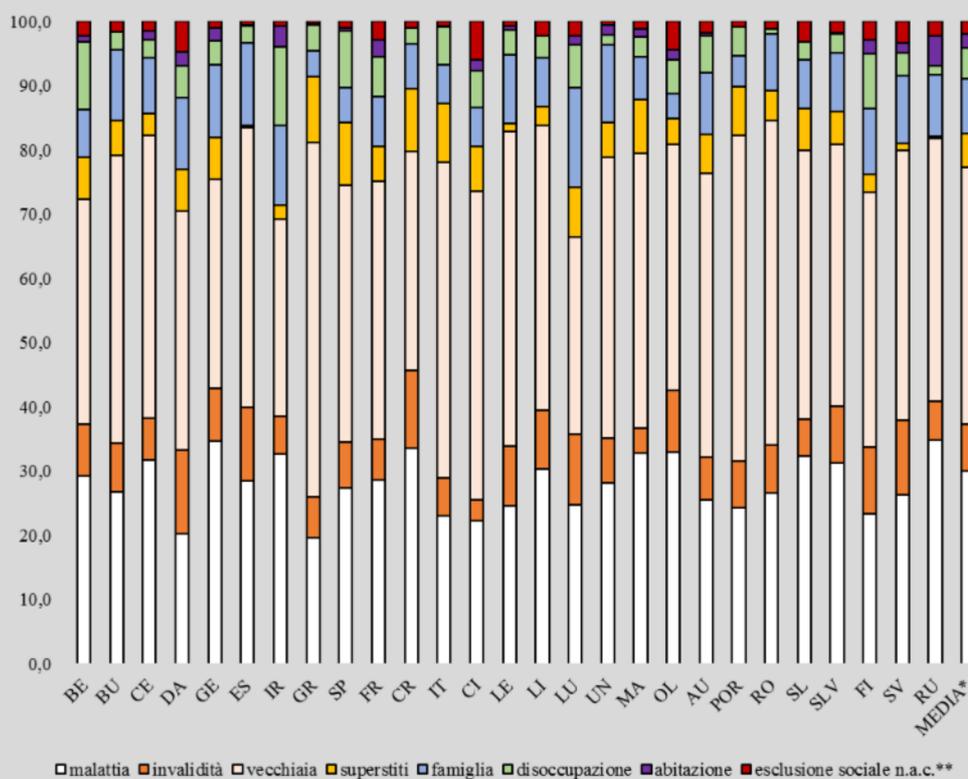
Nel *database* Eurostat, per ciascuna delle otto classi funzionali sopra citate è evidenziato oltre che il dato assoluto (e quindi in quota di Pil o in termini pro-capite) anche, e la cosa è interessante ai fini degli interventi assistenziali, la quota di spesa sottoposta alla prova dei mezzi dei soggetti che ne beneficiano. In questo riquadro si scatta una fotografia generale della situazione al 2015 (ultimi dati disponibili) soffermandosi in maniera particolare proprio sull'incidenza della spesa cosiddetta *means-tested*.

Il grafico R2.1 mostra innanzitutto il peso di ciascuna classe funzionale sul totale delle uscite per protezione sociale nei paesi dell'Unione europea (UE).

²⁹ La spesa riferita al totale economia ("all schemes" nella classificazione Eurostat) è per l'Italia, nel 2016, più alta di 29,1 miliardi rispetto a quella delle sole amministrazioni pubbliche. La differenza è concentrata per oltre il 95 per cento nel settore previdenza (27,7 miliardi) e per il restante 4,6 per cento nel settore assistenza (1,3 miliardi).

GRAFICO R2.1

COMPOSIZIONE DELLA SPESA PER PROTEZIONE SOCIALE
NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA NEL 2015



LEGENDA:

PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA
Austria	AU	Finlandia	FI	Lituania	LI	Repubblica Ceca	CE
Belgio	BE	Francia	FR	Lussemburgo	LU	Romania	RO
Bulgaria	BU	Germania	GE	Malta	MA	Slovacchia	SLV
Cipro	CI	Grecia	GR	Paesi Bassi	OL	Slovenia	SL
Croazia	CR	Irlanda	IR	Polonia	PO	Spagna	SP
Danimarca	DA	Italia	IT	Portogallo	POR	Svezia	SV
Estonia	ES	Lettonia	LE	Regno Unito	RU	Ungheria	UN

* Esclusa Polonia (dati non disponibili).

** Non altrove classificata.

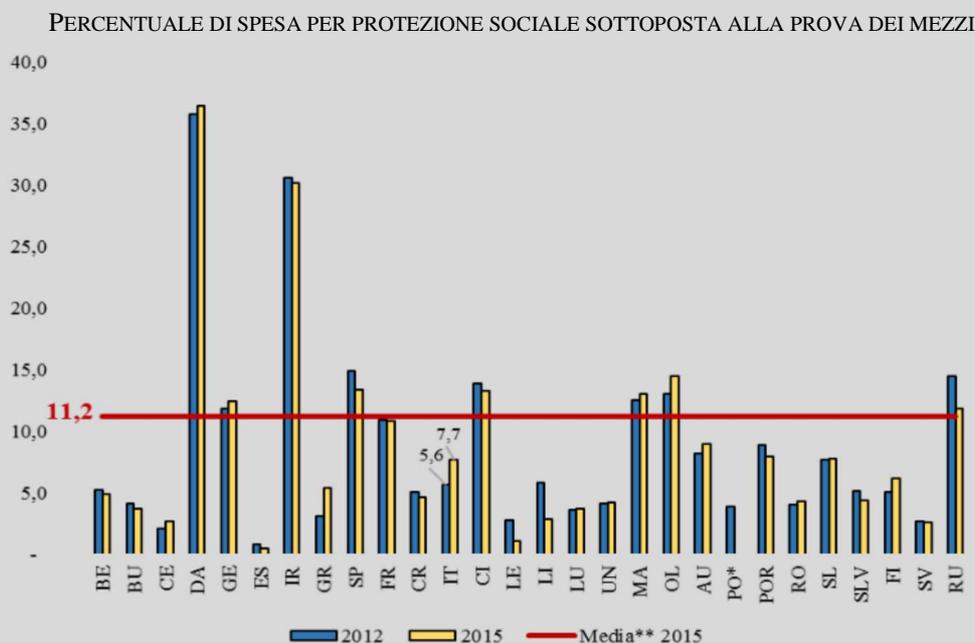
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Vi si osserva che la funzione vecchiaia (“*old age*”) è tra le più importanti ed assorbe risorse che, da paese a paese, variano fra un terzo e la metà del totale (la media UE sfiora il 40 per cento). In media, la funzione malattia assorbe il 30 per cento della spesa. Per alcuni paesi, come Germania, Irlanda e Croazia, la spesa per vecchiaia e quella per malattia si equivalgono. Per quanto riguarda l’Italia il grafico conferma la forte concentrazione della spesa complessiva per protezione sociale nella funzione vecchiaia (49 per cento, una quota inferiore solo a tre altri paesi: Romania e Portogallo 51 per cento, Grecia 55 per cento)³⁰.

³⁰ In Italia la funzione vecchiaia si compone per il 97 per cento di voci di natura previdenziale (pensioni e rendite, liquidazioni per fine rapporto di lavoro, altri assegni e sussidi); il restante 3 per cento è imputato all’ambito dell’assistenza ed include le pensioni e assegni sociali, quote di spesa per pensioni di guerra e invalidità civile, altri assegni e sussidi nonché una quota della spesa per prestazioni in natura.

Il grafico R2.2 confronta la quota di spesa per protezione sociale sottoposta alla prova dei mezzi³¹ nel 2012 e nel 2015 nei paesi dell'Unione europea.

GRAFICO R2.2



LEGENDA:

PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA
Austria	AU	Finlandia	FI	Lituania	LI	Repubblica Ceca	CE
Belgio	BE	Francia	FR	Lussemburgo	LU	Romania	RO
Bulgaria	BU	Germania	GE	Malta	MA	Slovacchia	SLV
Cipro	CI	Grecia	GR	Paesi Bassi	OL	Slovenia	SL
Croazia	CR	Irlanda	IR	Polonia	PO	Spagna	SP
Danimarca	DA	Italia	IT	Portogallo	POR	Svezia	SV
Estonia	ES	Lettonia	LE	Regno Unito	RU	Ungheria	UN

* Dato 2015 non disponibile.

** Esclusa Polonia (dati non disponibili).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

I dati attestano che la percentuale di risorse condizionate alla prova dei mezzi in Italia sale dal 5,6 al 7,7 per cento fra il 2012 e il 2015, collocandosi comunque sotto il valor medio dell'Unione (11,2 per cento). Il valore dell'Italia è relativamente basso perché oltre l'81 per cento della spesa per protezione sociale è assorbito da tre funzioni: salute, vecchiaia e superstiti la cui spesa non è condizionata alla prova dei mezzi: per sanità e superstiti la percentuale di spesa sottoposta alla prova dei mezzi è pari a zero, per la vecchiaia (il 97 per cento è rappresentato da spesa

³¹ La disaggregazione per classi o bisogni Eurostat attraversa trasversalmente i tre grandi settori di intervento della protezione sociale e cioè sanità, previdenza, assistenza. Non è possibile, utilizzando il data base pubblico, evidenziare quanta parte della spesa nel solo settore assistenza sia sottoposto alla prova dei mezzi (l'Istat fornisce invece una ulteriore possibilità di prospettazione dei dati con disaggregazione delle classi funzionali nei tre settori della protezione sociale: sanità, assistenza e previdenza). Si può tuttavia ascrivere, con buona approssimazione, l'intera spesa della classe funzionale malattia al settore sanità; la spesa per abitazioni ed esclusione sociale può essere ascritta al settore assistenza; la spesa per vecchiaia, superstiti e disoccupazione al settore previdenza. Le rimanenti due classi (invalidità e famiglia) si ripartiscono – almeno in Italia – fra previdenza e assistenza. L'invalidità per oltre il 70 per cento fa capo all'assistenza, mentre la spesa per la famiglia si ripartisce pressoché in egual modo fra assistenza e previdenza (rispettivamente, 52 per cento e 48 per cento).

previdenziale: pensioni, rendite, TFR) la percentuale sottoposta alla prova dei mezzi è del 3,0 per cento³².

La crescita registrata per il valore del nostro Paese fa capo alla funzione famiglia³³ ed è associata all'entrata a regime del *bonus* 80 euro ai lavoratori dipendenti. L'iscrizione di questa misura fra quelle sottoposte alla prova dei mezzi si presta peraltro ad una precisazione: difatti, il beneficio è concesso ai soggetti con reddito individuale compreso fra 8 mila e 24 mila euro (*bonus* in misura piena) ovvero 26 mila euro annui (*bonus* proporzionalmente ridotto fino a zero); non entra quindi nel computo del reddito di riferimento quello del coniuge e pertanto l'erogazione del beneficio 80 euro non appare condizionata in modo stringente alla prova dei mezzi.

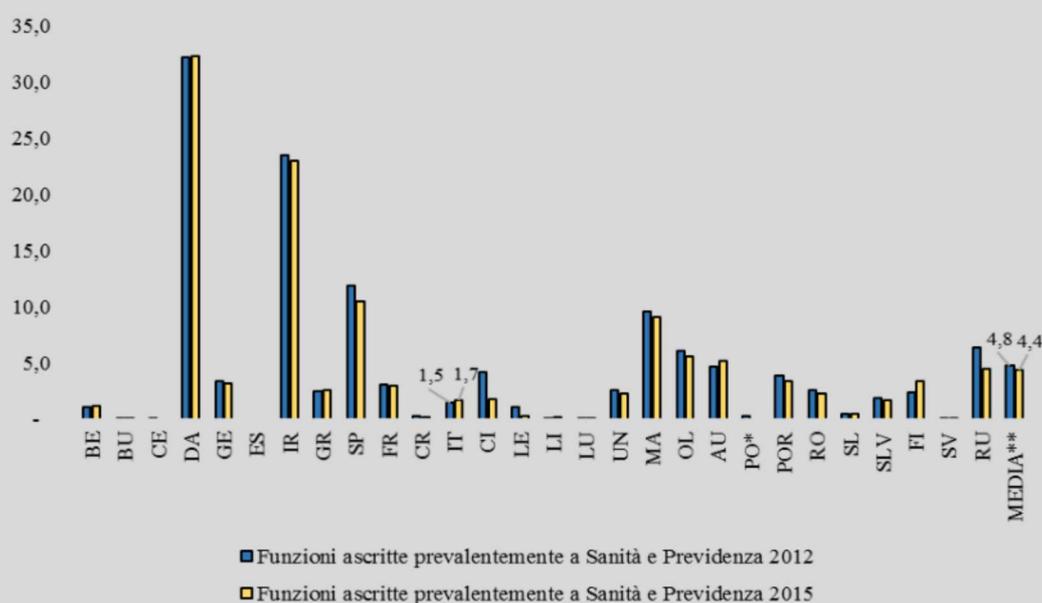
Un dato di sintesi degli ambiti in cui la quota di spesa associata alla prova dei mezzi assume, in linea generale, valori significativi, nei diversi paesi dell'UE, è rappresentato nei grafici R2.3 e R2.4.

Le quote di spesa sottoposte alla prova dei mezzi sono ripartite in due gruppi: un primo gruppo assomma le spese abbinabili (in Italia) ai due grandi settori della protezione sociale, e cioè Sanità e Previdenza (grafico R2.3): malattia, vecchiaia, superstiti e disoccupazione; un secondo gruppo include le classi invalidità, abitazioni ed esclusione sociale che, sempre in Italia, sono prevalentemente ascritte al settore Assistenza; a queste si aggiunge la funzione famiglia che ha una leggera prevalenza di risorse allocate nel settore Assistenza (grafico R2.4).

Nel gruppo Sanità-Previdenza la quota media UE di spesa condizionata dalla prova dei mezzi è del 4,4 per cento nel 2015. Nel gruppo che raccoglie le funzioni ascrivibili all'Assistenza, la dimensione di scala cambia decisamente, ed il valore medio UE è pari al 38,5 per cento nel 2015. L'Italia è fra i paesi con la quota più alta, con (2015) o senza (2012) *bonus* 80 euro ai lavoratori dipendenti.

GRAFICO R2.3

QUOTA DI SPESA SOTTOPOSTA ALLA PROVA DEI MEZZI PER IL COMPLESSO DELLE FUNZIONI MALATTIA, VECCHIAIA, SUPERSTITI E DISOCCUPAZIONE



* Dato 2015 non disponibile.

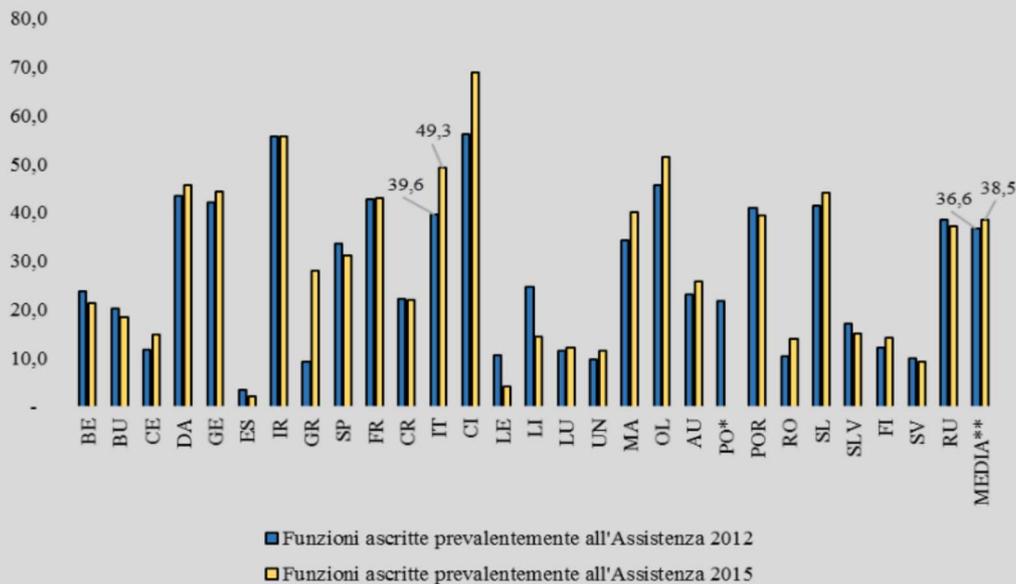
** Esclusa Polonia (dati non disponibili).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

³² Si tratta delle pensioni e assegni sociali e delle prestazioni sociali in natura del settore Assistenza.

³³ Nell'ambito di questa classe funzionale, la quota di risorse sottoposte alla prova dei mezzi passa dal 53,6 per cento del 2012 al 68,6 del 2015. Anche la crescita registrata per la Grecia, peraltro, è da ascrivere a quella rilevata nella classe famiglia: dal 12,1 al 55,4 per cento la variazione della quota di spesa sottoposta alla prova dei mezzi.

QUOTA DI SPESA SOTTOPOSTA ALLA PROVA DEI MEZZI PER IL COMPLESSO DELLE FUNZIONI INVALIDITÀ, FAMIGLIA, ABITAZIONI ED ESCLUSIONE SOCIALE NAC⁽¹⁾



⁽¹⁾ Non altrove classificata.

LEGENDA:

PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA
Austria	AU	Finlandia	FI	Lituania	LI	Repubblica Ceca	CE
Belgio	BE	Francia	FR	Lussemburgo	LU	Romania	RO
Bulgaria	BU	Germania	GE	Malta	MA	Slovacchia	SLV
Cipro	CI	Grecia	GR	Paesi Bassi	OL	Slovenia	SL
Croazia	CR	Irlanda	IR	Polonia	PO	Spagna	SP
Danimarca	DA	Italia	IT	Portogallo	POR	Svezia	SV
Estonia	ES	Lettonia	LE	Regno Unito	RU	Ungheria	UN

* Dato 2015 non disponibile.

** Esclusa Polonia (dati non disponibili).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

Ci si sofferma infine sul confronto fra paesi UE di due quote di spesa che sono state oggetto, in Italia, dei due principali interventi in campo assistenziale negli ultimi anni: il *bonus* 80 euro alle famiglie e il reddito di inclusione (REI) per il contrasto alla povertà. Il primo intervento già ha dispiegato i suoi effetti negli anni consuntivati. Il secondo provvedimento entrerà, dal 2018, nella funzione esclusione sociale. Questo aggregato rappresenta una piccola quota della spesa per protezione sociale, la quota media dei paesi UE nel 2015 è del 2 per cento. In Italia nel 2015 ha rappresentato lo 0,8 per cento degli esborsi totali. Per questo tipo di bisogno, in Italia, la spesa è sottoposta per il 100 per cento alla prova dei mezzi³⁴. Il valore medio dei paesi dell'UE è decisamente più basso: 80,4 per cento nel 2015³⁵.

³⁴ Solo la classe abitazioni, di tipo assistenziale, raggiunge la stessa quota percentuale nel conto della protezione sociale.

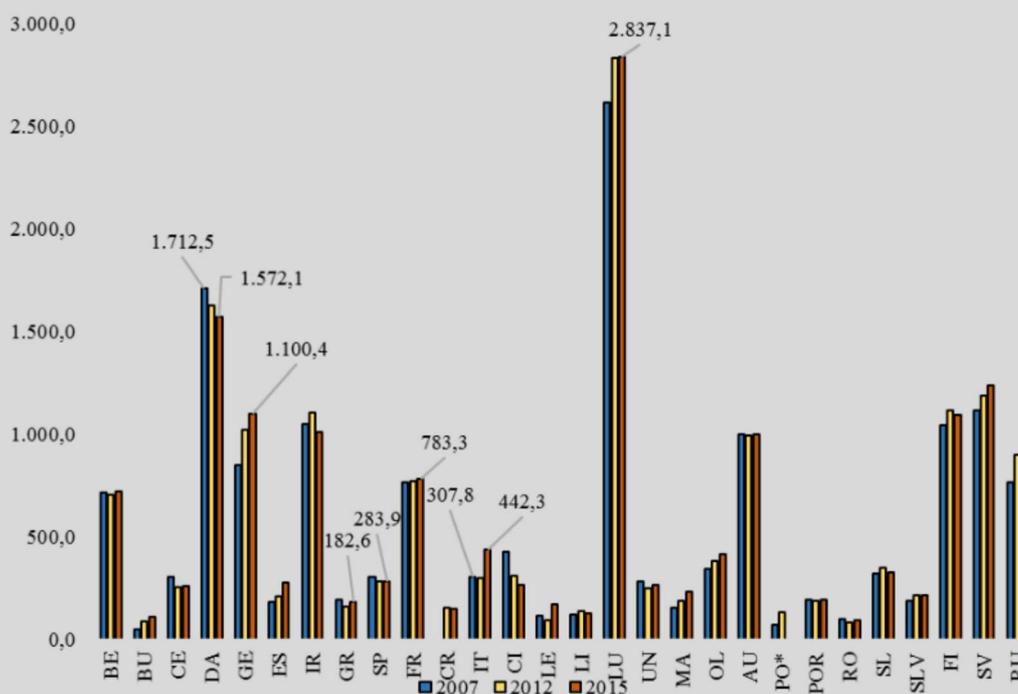
³⁵ Percentuale, peraltro, diminuita di circa un punto rispetto al 2012.

Il grafico R2.5 e il grafico R2.6 mostrano l'evoluzione della spesa per abitante (a prezzi costanti 2010) con “fermo immagine” nel 2007, 2012 e 2015, con riguardo ai due aggregati che interessano.

Il dato sulla famiglia mostra valori elevatissimi per il Lussemburgo come per la Danimarca. Il valore italiano, spinto nel 2015 dal *bonus* 80 euro ed anche delle misure a sostegno della natalità, pur presentando uno dei più alti impulsi di crescita, resta al di sotto della media.

GRAFICO R2.5

FAMIGLIA – SPESA PER ABITANTE A PREZZI COSTANTI 2010



LEGENDA:

PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA
Austria	AU	Finlandia	FI	Lituania	LI	Repubblica Ceca	CE
Belgio	BE	Francia	FR	Lussemburgo	LU	Romania	RO
Bulgaria	BU	Germania	GE	Malta	MA	Slovacchia	SLV
Cipro	CI	Grecia	GR	Paesi Bassi	OL	Slovenia	SL
Croazia	CR	Irlanda	IR	Polonia	PO	Spagna	SP
Danimarca	DA	Italia	IT	Portogallo	POR	Svezia	SV
Estonia	ES	Lettonia	LE	Regno Unito	RU	Ungheria	UN

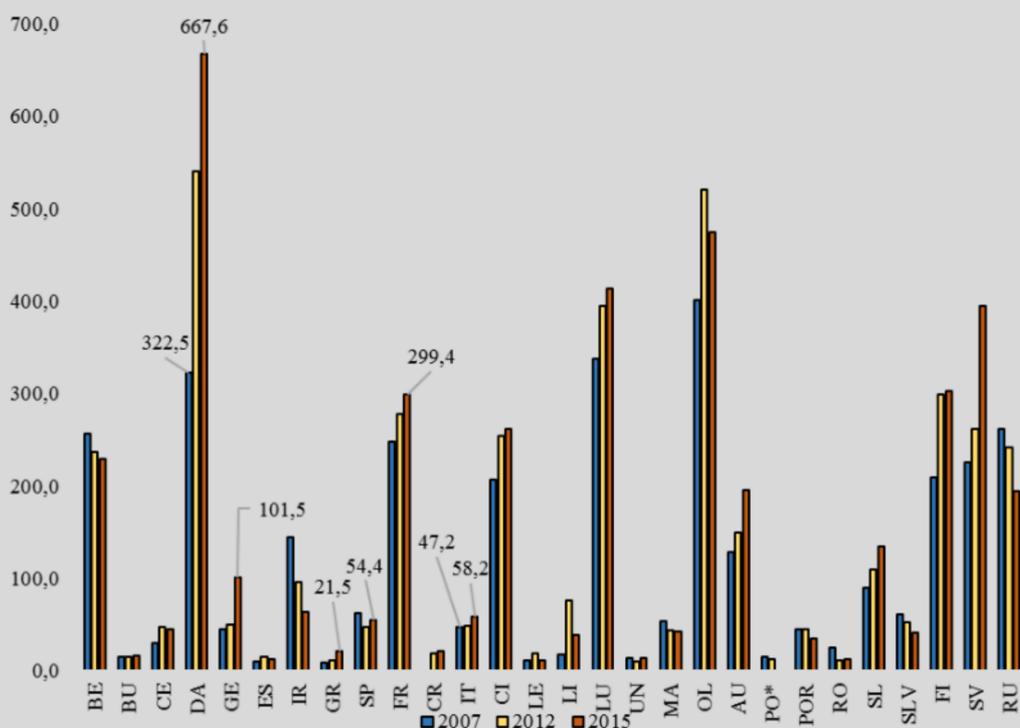
* Dato 2015 non disponibile.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat

La spesa per abitante riferita al contrasto dell'esclusione sociale registra le prime misure adottate in Italia per la lotta alla povertà ma non il recente REI e mostra il ritardo che si era accumulato in questo ambito nel nostro Paese. Senz'altro, la “calibratura” delle regole per l'accesso alle forme di sostegno al reddito ha di fatto abbassato la soglia di adesione e, dunque, la registrazione della spesa nei conti della protezione sociale.

Il grafico R2.6 mostra comunque due realtà diverse: metà dei paesi presentano cifre che svettano sulle altre, fino a 668 euro (Danimarca). La restante metà, fra cui l'Italia, fatica a superare – almeno per il 2015 -la soglia dei 60 euro per abitante.

ESCLUSIONE SOCIALE NAC⁽¹⁾ – SPESA PER ABITANTE A PREZZI COSTANTI 2010



LEGENDA:

PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA	PAESE	SIGLA
Austria	AU	Finlandia	FI	Lituania	LI	Repubblica Ceca	CE
Belgio	BE	Francia	FR	Lussemburgo	LU	Romania	RO
Bulgaria	BU	Germania	GE	Malta	MA	Slovacchia	SLV
Cipro	CI	Grecia	GR	Paesi Bassi	OL	Slovenia	SL
Croazia	CR	Irlanda	IR	Polonia	PO	Spagna	SP
Danimarca	DA	Italia	IT	Portogallo	POR	Svezia	SV
Estonia	ES	Lettonia	LE	Regno Unito	RU	Ungheria	UN

* Dato 2015 non disponibile.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Eurostat.