

Il finanziamento regionale delle politiche sociali. Note su un tema controverso

L'amministrazione regionale lombarda dovrebbe destinare maggiori stanziamenti alle politiche sociali di titolarità dei Comuni? Una puntualizzazione dei vincoli e delle opportunità reali rispetto alle possibili scelte regionali che serve a chiarire i termini di un dibattito sempre più frequente nella nostra regione.

a cura di Cristiano Gori - mercoledì, febbraio 04, 2015

<http://www.lombardiasociale.it/2015/02/04/il-finanziamento-regionale-delle-politiche-sociali-note-su-un-tema-controverso/>



L'amministrazione regionale lombarda dovrebbe destinare maggiori stanziamenti alle politiche sociali di titolarità dei Comuni[1]? La domanda risuona sempre più spesso, nei confronti tra gli esperti così come tra le pagine del nostro sito, ed è ricca d'implicazioni. Vale la pena, dunque, di affrontarla.

Risorse regionali e spesa comunale

La richiesta di più finanziamenti regionali dedicati alle politiche sociali viene avanzata, da varie parti, da tempo ed è stata riproposta in occasione del dibattito sul bilancio 2014 della Giunta Maroni, che ha incrementato in misura significativa i fondi complessivi per il welfare sociale rispetto al passato.

Tuttavia, mentre [le risorse](#) della componente sociosanitaria (finanziamento ASSI) hanno visto un salto in avanti (da 1652 milioni del 2013 a 1712) il Fondo sociale regionale è rimasto fermo a 70 milioni[2], cifra dove si trova inchiodato da quattro anni[3]. Nel periodo 2011-2014, infatti, mentre gli stanziamenti per il sociosanitario sono aumentati del 7%[4] il Fondo sociale è rimasto invariato. L'evidente contrasto tra le crescenti domande d'interventi che i Comuni ricevono e le loro ristrettezze finanziarie, invece, aveva spinto molti ad auspicarne un incremento.

Chi vuole maggiori finanziamenti regionali lo fa di solito riferendosi alla riforma del Titolo V della Costituzione (2001), che ha reso l'assistenza sociale una responsabilità esclusiva delle Regioni, mentre prima era condivisa con lo Stato[5]. Dunque, si argomenta, poiché le Regioni hanno la titolarità esclusiva delle politiche sociali, ci si attende da loro un robusto sostegno economico al settore. Lo Stato italiano, però, non ha accompagnato il trasferimento di funzioni dal centro alle Regioni con alcun passaggio di finanziamenti per la loro concreta realizzazione. Pertanto, le Regioni hanno ricevuto le funzioni senza le relative risorse[6]. Inoltre, come noto, lo Stato non ha mai definito i livelli essenziali nel sociale, dunque – a differenza della sanità – non esiste alcuna regola in merito agli interventi sociali da assicurare nei territori e alle relative responsabilità dei diversi livelli di governo. Infine, le recenti manovre di bilancio statali contengono varie misure di contenimento della capacità di spesa regionale (si pensi all'ultima Legge di Stabilità) che compromettono la possibilità delle Regioni di investire risorse proprie nei rispettivi fondi sociali. In sintesi, lo Stato non ha mai creato le condizioni affinché le Regioni possano contribuire in misura significativa al finanziamento delle politiche sociali comunali.

Nell'ambito di questi stringenti vincoli, tuttavia, alcune Regioni hanno – come propria autonoma scelta politica - deciso di dedicare agli interventi sociali stanziamenti maggiori rispetto alla nostra. La tabella 1 confronta la quota pro-capite di risorse destinate dai Fondi sociali regionali in Lombardia e nelle altre Regioni del centro-nord comparabili – escludendo, quindi, quelle a statuto speciale - nel 2011, anno per il quale il Ministero del Welfare mette a disposizione i dati più recenti. Anche se varie ragioni metodologiche suggeriscono di considerare con cautela il valore puntuale di tali cifre, la tendenza di fondo che emerge pare solida e, soprattutto, valida anche oggi[7]. La spesa sociale lombarda, allora come adesso pari a 70 milioni, tradotta in valore pro-capite risulta pari a 7,7 Euro per cittadino, rispetto a 15,7 di media nelle altre Regioni del centro-nord. Il valore lombardo, dunque, è di circa il 50% inferiore a quello delle realtà comparabili. Il messaggio è chiaro: la spesa sociale regionale è in Lombardia decisamente inferiore alle altre Regioni e questa non è una novità odierna, bensì un fenomeno in atto da anni.

Tabella 1 –Fondi sociali regionali, 2011, valore pro-capite

	Euro pro-capite
Lombardia	7,7
Media altre Regioni centro-nord[8]	15,7

Fonte: mia elaborazione su [dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali](#), 2013[9].

Cosa cambierebbe per i territori se la Giunta Maroni decidesse d'invertire questa tendenza? La tabella 2 presenta un paio di scenari in proposito. Quello denominato "Lombardia in media centro-nord" prevede che la Regione incrementi il proprio fondo sociale del 50%, in modo da raggiungere il livello delle altre realtà comparabili: significherebbe aggiungere 35 milioni annui, così da arrivare a 105. Per comprenderne l'impatto bisogna considerare la spesa sociale complessiva di tutti i Comuni della Lombardia, pari a 1237

milioni di Euro annui[10], che con gli ulteriori 35 milioni diventerebbero 1272, crescendo del 2,8%. Lo scenario “Lombardia leader del centro-nord”, invece, prevede una salita del fondo del 75%, che condurrebbe la nostra Regione ad una spesa superiore alle altre del 25%. Il Fondo aumenterebbe di 52 milioni, passando da 70 a 122 e la spesa sociale comunale si innalzerebbe da 1237 a 1289 milioni di Euro. In quest’ipotesi, l’incremento delle risorse per il welfare comunale sarebbe del 4,2%. I dati mostrano che ogni scenario espansivo produrrebbe sui Comuni un impatto utile nella difficile fase che stanno vivendo attualmente, benché piuttosto circoscritto rispetto al loro complessivo bilancio per il sociale.

Tab 2– Fondo sociale regionale e spesa sociale comunale in Lombardia

	Fondo Sociale Regionale, milioni di Euro	Spesa sociale comunale, milioni di Euro	Crescita spesa sociale comunale, percentuale
<i>Scenario attuale</i>	70	1237	-
<i>Scenario “Lombardia in media centro-nord”</i>	105	1272	+ 2,8%
<i>Scenario “Lombardia leader centro-nord”</i>	122	1289	+ 4,2%

Il ruolo della Regione nelle politiche sociali

Torniamo ora alla domanda iniziale: l’amministrazione regionale dovrebbe incrementare i propri finanziamenti per le politiche sociali di titolarità dei Comuni? Mi pare non esista una risposta univoca, mentre si possono proporre tre considerazioni.

Primo, nell’attuale contesto istituzionale le scelte decisive per il finanziamento delle politiche sociali comunali sono nelle mani dello Stato. Anche se chi opera nei territori percepisce questo livello di governo come lontano – e spesso nebuloso nelle sue azioni – è nei suoi confronti che, attraverso i soggetti di rappresentanza di Enti Locali, Terzo Settore, Sindacati e altre realtà coinvolte, deve concentrarsi lo sforzo di pressione e di sensibilizzazione per promuovere il superamento dell’odierno sotto-finanziamento del welfare locale.

Secondo, l’amministrazione regionale lombarda dedica alle politiche sociali meno risorse rispetto ad altre realtà comparabili. Non si tratta di una novità introdotta dalla Giunta Maroni, bensì di una tendenza in atto da tempo. Un incremento del Fondo Sociale Regionale che permettesse, almeno, di posizionare la

nostra Regione alla pari con le altre del centro-nord non sarebbe decisivo per il destino del welfare locale ma risulterebbe assai utile, in particolare in un'epoca di bilanci comunali sotto pressione come questa, nella quale ogni risorsa in più può fare la differenza[11].

Terzo, è sempre più importante che le scelte sulle risorse si collochino in un disegno strategico regionale complessivo di sostegno alle politiche sociali realizzate nei territori, fatto di tanti tasselli tra loro coerenti. Ne elenco alcuni: a) garantire adeguate quote sanitarie nelle [strutture per anziani e persone con disabilità](#), in modo da evitare pressioni eccessive sui comuni per la quota sociale; in proposito la situazione è in evoluzione e gli sviluppi futuri non paiono ancora definiti; b) accompagnare le realtà locali nell'attuazione degli adempimenti previsti dal livello nazionale[12]; c) riconoscere la titolarità comunale sul sociale e, dunque, attuare il pieno trasferimento ai territori di competenze e risorse che derivano dai fondi sociali statali[13]; su questo punto, così come sul precedente, la Giunta attuale ha compiuto [significativi passi in avanti](#).

[1]Lombardiasociale.it si occupa abitualmente di welfare sociale, inteso come l'insieme degli interventi e servizi erogati da Comuni o Asl al fine di alleviare o prevenire condizioni di disagio e/o di mancanza di autonomia. Si tratta, in concreto, dei servizi sociosanitari di titolarità delle Asl, e di quelli socio assistenziali e socioeducativi di competenza dei Comuni. In questo contributo mi soffermo esclusivamente sui servizi di responsabilità dei Comuni.

[2]Di questi 70 milioni, inoltre, 58 provengono da risorse proprie regionali mentre 12 sono stati "travasati" da stanziamenti del Fondo nazionale famiglie riferiti ad anni precedenti e rimasti sino ad allora inutilizzati. Pur essendo l'attribuzione di questi 12 milioni al Fondo sociale regionale discutibile (si veda <http://www.lombardiasociale.it/2014/12/10/lesecutivo-maroni-e-le-risorse-per-il-welfare-sociale/?c=punti-di-vista>), per coerenza con le delibere regionali faccio riferimento, come stanziamento regionale 2014, alla cifra di 70 milioni.

[3]Nel presente articolo non mi riferisco ai Fondi sociali nazionali che lo Stato destina alle Regioni affinché queste li distribuiscano nei propri territori (i principali sono il Fondo nazionale politiche sociali, il Fondo non autosufficienze e il Fondo nidi) bensì esclusivamente al Fondo sociale regionale. Si tratta, in

altre parole, delle risorse che vengono stanziare dall'amministrazione regionale dal suo bilancio, in seguito ad una propria decisione in tal senso.

[4] Nel 2011 lo stanziamento per il finanziamento ASSI era di 1597 Milioni di Euro, saliti – come detto – a 1712 nel 2014 ([linkhttp://www.lombardiasociale.it/2013/01/29/le-risorse-per-il-welfare-sociale-nei-bilanci-della-nona-legislatura/](http://www.lombardiasociale.it/2013/01/29/le-risorse-per-il-welfare-sociale-nei-bilanci-della-nona-legislatura/))

[5] Allo Stato rimane, però, la decisiva funzione di definire i livelli essenziali nel sociale e assicurarne il finanziamento, sinora mai tradotta in pratica (si veda oltre).

[6] Una dinamica molto simile si verificò nel 1977, quando il DPR 616 definì il campo delle funzioni amministrative delle Regioni a seguito della loro attivazione nel 1972. Anche allora lo Stato trasferì alle Regioni numerose funzioni in materia di politiche sociali senza accompagnarle con le relative risorse.

[7] I limiti dei dati disponibili, di fonte ministeriale, sono: a) non si tratta di dati recentissimi, b) i confronti sono resi complicati dall'eterogeneità di denominazioni e regole esistenti in materia di spesa sociale nelle diverse Regioni. D'altra parte, la tendenza risultante pare avere solide basi ed essere tuttora valida perché: a) lo stanziamento lombardo era nel 2011 lo stesso di oggi, 70 milioni, b) è ragionevole supporre che la media della spesa sociale delle altre Regioni non sia diminuita da allora, poichè se è vero che qualcuna l'ha ridotta a seguito delle ristrettezze di bilancio dovute all'austerità, altre l'hanno incrementata come azione di risposta alla crisi, c) alcune Regioni hanno destinato al sociale risorse significative che non vengono contabilizzate dal Ministero come tali, un esempio è l'Emilia-Romagna che le ha concentrate nel suo Fondo per la non autosufficienza. Il quadro che emerge dalla tabella 1 è, peraltro, confermato da altre fonti.

[8] Si tratta di Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, e Veneto. La quota

pro-capite è ottenuta dividendo il valore dei fondi sociali regionali per la rispettiva popolazione.

[10] Il dato, tratto dall'indagine censuaria Istat sui servizi sociali si riferisce al 2011, anno più recente disponibile. Anche in questo caso, le considerazioni proposte sono da considerare con cautela rispetto ai valori puntuali mentre le tendenze paiono ad oggi valide.

[11] Oltre che incrementato, l'ammontare del Fondo sociale regionale potrebbe essere utilmente definito con certezza e stabilità di risorse annuali su base triennale, in modo da facilitare l'attività programmatica nei territori.

[12] Ci si riferisce, ad esempio, alla programmazione zonale o alla definizione di piani locali sulla prima infanzia o sulla non autosufficienza. La funzione di accompagnamento può avere numerose declinazioni pratiche, tra le quali: percorsi di formazione e di confronto al fine di sostenere corrette applicazioni del proprio mandato - come ad esempio quelli promossi di recente sui piani di zona; la promozione di azioni di monitoraggio sulle diverse applicazioni locali per fornire strumenti di *benchmark* e sviluppo migliorativo - si veda ad esempio quanto fatto da altre Regioni in occasione dell'attuazione della legge 285/97; la definizione di indirizzi aggiuntivi a quelli del governo centrale per sostenerne l'applicazione omogenea sull'intero territorio regionale di nuovi strumenti nazionali, ad esempio il nuovo Isee (alcune Regioni hanno definito linee guida per il suo utilizzo e anche la Lombardia pare intenzionata a procedere in tale direzione).

[13] Si tratta di una prassi in diverse occasioni disattesa negli scorsi anni ma ripristinata dall'attuale Esecutivo regionale. Si consideri, ad esempio, la passata abitudine di [trattenere a livello regionale](#) quote, anche considerevoli, del FNPS .

PDF generated by Kalin's PDF Creation Station