

## Le novità dell'indagine Istat 2011 sugli interventi sociali dei Comuni

L'indagine Istat, il principale termometro dell'andamento del sociale, oltre ad evidenziare il generale "stato di salute" del settore testimonia l'andamento dei singoli servizi: quali sono le aree di maggiore sofferenza e quali invece hanno resistito di più in Lombardia? Cosa sta accadendo rispetto alle altre regioni?

a cura di Laura Pelliccia - lunedì, giugno 30, 2014

<http://www.lombardiasociale.it/2014/06/30/le-novita-dellindagine-istat-2011-sugli-interventi-sociali-dei-comuni/>



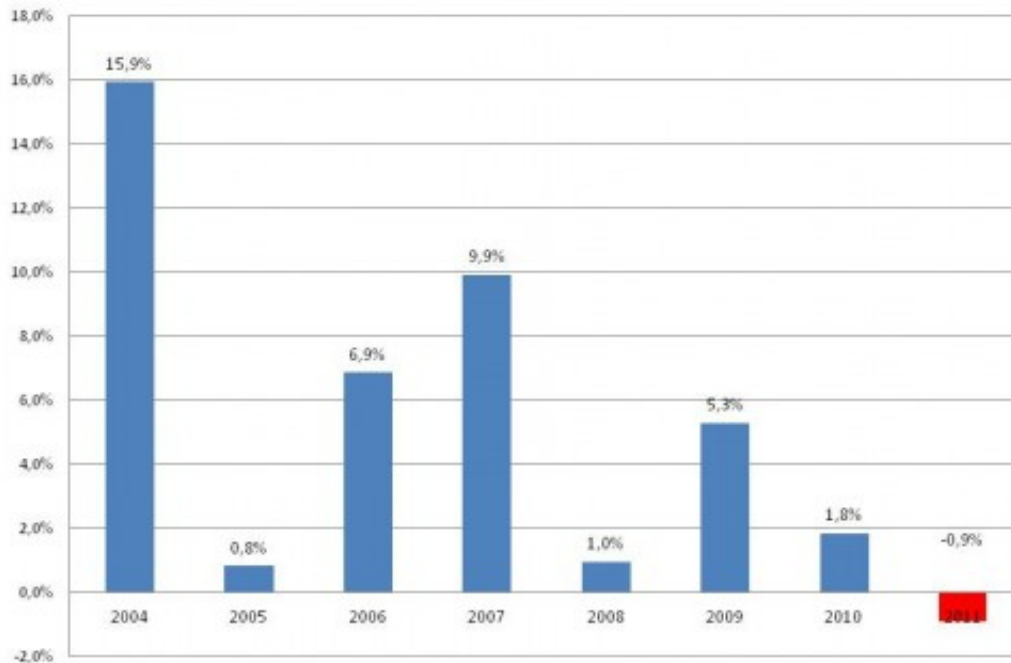
### Il contesto

Come ogni anno, è arrivata la tanto attesa pubblicazione dell'indagine Istat "*Interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati*", la rilevazione che ricostruisce il quadro degli interventi dei vari territori e che può essere considerata come **termometro dell'andamento del sociale**. I dati appena diffusi si riferiscono al 2011, un anno particolare per i comuni, oggetto di **diverse manovre finanziarie che avevano imposto la ricerca di importanti risparmi per quell'esercizio[1] in forte aumento negli esercizi successivi**. Tutto ciò è stato accompagnato da una **pesante contrazione dei fondi sociali statali attribuiti agli enti locali** (nel 2011 i trasferimenti per il sociale dallo Stato si sono ridotti ad un terzo rispetto a quelli del 2010, si veda il [precedente articolo](#) )

Ne è risultato, a livello nazionale, **una riduzione nominale delle risorse per questo settore dell'1,4%, con l'interruzione di quel lento percorso di espansione del welfare locale dell'ultimo decennio**: nel 2011, in controtendenza rispetto alle dinamiche precedenti[2], l'incidenza dei servizi sociali locali sul Pil scende dallo 0,46% allo 0,44%.

**Cosa è accaduto in Lombardia?** Anche per la Lombardia il 2011 è l'anno dell'inversione di tendenza: se nel periodo 2003-2010 il budget nominale di questo settore si era sempre ampliato (ad esempio nell'ultimo triennio ad un ritmo medio annuo del 2,7%), **nel 2011 si registra una discesa dello 0,9%** (Graf. 1).

Graf. 1 - Lombardia, variazioni annue spesa per interventi e servizi sociali dei comuni, 2003-2011

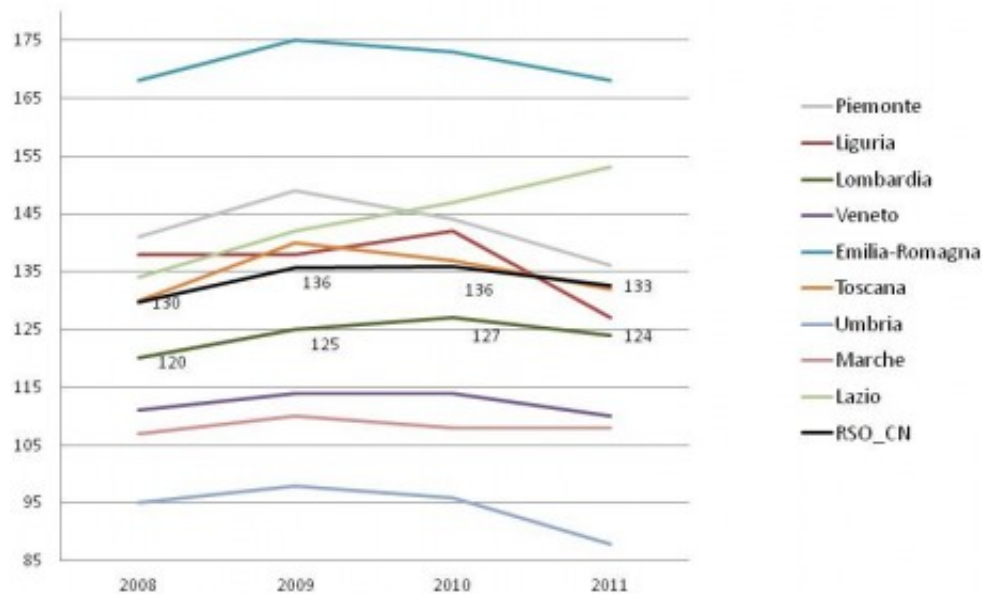


**In termini reali**<sup>[3]</sup> – al netto dell’inflazione – ciò significa un ritorno alla spesa del 2009. A livello procapite si è passati dai 127 € del 2010 ai 124 del 2011 (Graf. 2).

### Un confronto con le altre regioni

Rispetto al proprio contesto territoriale di riferimento, rappresentato dalle regioni a statuto ordinario del Centro Nord (RSO CN), **la spesa dei comuni lombardi si conferma al di sotto della media** (133 €), al pari della situazione della Toscana, ma ancora sostanzialmente distante da quella delle realtà che investono di più in questo settore (Lazio, 153€ e Emilia Romagna 168€), (Graf. 2). In generale, in tutte queste regioni (tranne il Lazio), nel 2011 si è assistito ad un crollo della spesa pro-capite, con una variazione media dell’ordine del -2,4%, dato su cui la Lombardia è allineata, come dire che **l’impatto della crisi complessivamente è analogo a quello avvertito dai propri referenti**.

Spesa per interventi e servizi sociali pro-capite RSO CN 2008-2011, €



### Cosa cambia nel sistema di finanziamento?

Quando si parla di spesa sociale dei comuni, nell'indagine Istat, si intendono gli oneri sostenuti dai comuni singoli o associati, al netto delle compartecipazioni a carico degli utenti. Rispetto al primo aggregato (gli oneri a carico del sistema pubblico), in Lombardia il 79,5% è finanziato con risorse proprie dei municipi o degli enti associativi cui essi partecipano, mentre il 20,5% risulta a carico di fonti esterne (fondi sociali nazionali, regionali, dell'Ue), (Tab. 1). **L'importanza delle risorse proprie comunali è peraltro in discreto aumento** (nel 2010 in Lombardia la quota finanziata con risorse proprie era pari al 78,7%). **Nelle altre regioni il sostegno che i comuni ricevono dalle fonti di finanziamento esterne è più elevato** (73,3%).

Qual è il ruolo delle compartecipazioni degli utenti? Fatto 100 il valore complessivo della spesa impegnata per interventi sociali in Lombardia, 13,6 € risultano a carico delle famiglie, mentre 86,4€ a carico delle finanze pubbliche (Tab 1). **Nelle altre regioni l'incidenza del co-payment degli utenti è mediamente inferiore rispetto al dato lombardo** (12,5%).

**Tab. 1 – Spesa impegnata in interventi sociali per fonte di finanziamento, 2011**

Lombardia Rso\_CN

(a) spesa dei comuni singoli e associati	86,4%	87,5%
<i>di cui finanziata con risorse esterne (a.1)</i>	20,5%	26,7%
<i>di cui finanziata con risorse proprie (a.2)</i>	79,5%	73,3%
(a.1+a.2)	100,0%	100,0%
(b) compartecipazione utenti	13,6%	12,5%
Totale spesa impegnata (a+b)	100,0%	100,0%

### Chi sale e chi scende

Rispetto al trend complessivo della regione, **quali tipologie di interventi sembrano essere più esposte a tagli e quali invece hanno tenuto maggiormente** nell'ultimo anno rilevato (Tab. 2)? Se confrontiamo l'articolazione della spesa rispetto alle varie categorie di utenti, si osserva un **drastico ridimensionamento della spesa per la povertà-disagio adulti (-9,4%), di quella per immigrati e nomadi (-5,6%) e di quella per gli anziani (-5,3%)**; di livello inferiore(-2,9%), sebbene sempre di segno negativo, la variazione della spesa per famiglia e minori – la voce composta prevalentemente dalla spesa per i nidi (per maggiori approfondimenti sui nidi si rimanda ad un [precedente articolo](#)). Colpisce, invece, la **consistente crescita della spesa per i disabili (+9%)** la categoria che, nonostante la generale austerità, sperimenta un potenziamento degli interventi[\[4\]](#).

Un altro interessante punto di vista, per osservare la variazione della spesa, è la distinzione tra interventi in natura[\[5\]](#) e in denaro: in Lombardia nel 2011 c'è un trend opposto tra l'espansione dei trasferimenti monetari (+2%) e la riduzione (-2,3%) degli interventi che i comuni erogano attraverso servizi gestiti direttamente dai comuni o affidati a terzi. **Si accentua dunque l'orientamento del welfare lombardo ad intervenire sempre più come pagatore di contributi piuttosto che come organizzatore di servizi**, rafforzando la peculiarità di questa regione rispetto alle tendenze del resto del Centro-Nord[\[6\]](#).

Infine vale la pena segnalare le variazioni riscontrate in alcuni servizi particolarmente significativi: **se il servizio sociale professionale e le strutture residenziali resistono (+0,7 e +1,1%)**, si presume in quanto tipologie di spesa più rigide, si riscontra un **taglio consistente ai servizi socio-assistenziali domiciliari[\[7\]](#)**, le attività evidentemente più vulnerabili in tempo di crisi.

**Tab. 2 – Variazione 2010-2011 spesa sociale dei comuni singoli e associati (%), Lombardia**

TIPOLOGIE DI UTENTI							
famiglia e minori	disabili	dipendenze	anziani	immigrati e nomadi	povertà, disagio adulti e s.f.d.	multiutenza	<b>totale</b>
-2,9%	9,0%	-3,2%	-5,3%	-5,6%	-9,4%	1,0%	-0,9%

**MACRO AREA DI INTERVENTI**

tot in kind	servizi in kind		di cui strutture residenziali	trasferimenti	totale
	di cui sad+ adi	di cui servizio sociale professionale		in denaro	
-2,3%	-6,4%	0,7%	1,1%	2,0%	-0,9%

## Il modello organizzativo-gestionale

Cosa sta cambiando rispetto alle tipologie di enti che gestiscono la spesa sociale?: dal punto di vista organizzativo (Tab. 3), **in Lombardia i singoli comuni continuano ad avere un ruolo prevalente nella gestione degli interventi sociali** (l'84,5% della spesa è erogata dai singoli municipi), **con una funzione a confronto modesta degli ambiti** (7,2%) **e dei consorzi-Asp**[\[8\]](#) (6,2%). Rispetto al 2010 non sembrano emergere particolari spinte all'associazionismo (ad esempio gli ambiti continuano a gestire la stessa fetta di spesa), a meno di **un rafforzamento del ruolo dei consorzi**. Piuttosto il fenomeno che sembra delinearci è quello della diffusione delle unioni di comuni che interessa soprattutto gli enti molto piccoli, con relativa gestione unitaria dei servizi socio-assistenziali (con un'incidenza passata dallo 0,5% del 2010 allo 0,7% nel 2011). La delega di servizi alle Asl è ormai decisamente irrisoria (0,1%).

Va tenuto conto che le dinamiche dei diversi attori sono condizionate anche dall'azione delle regole del Patto di Stabilità interno: non a caso **la maggior parte dei tagli alla spesa sociale lombarda del 2011 (oltre 10 milioni) sono stati realizzati nei servizi gestiti direttamente dai singoli comuni**, i soggetti più direttamente esposti alle tenaglie del Patto[\[9\]](#).

Infine, dal confronto Lombardia-RSO del Centro Nord si nota che, **nelle altre regioni nella gestione delle risorse i singoli comuni hanno un ruolo più contenuto** (78,3%): il che non significa che in queste altre realtà ci sia un maggior coinvolgimento di Ambiti e Consorzi, piuttosto, la differenza, rispetto alla Lombardia sembra risiedere nel fatto che nelle altre regioni una quota maggiore di interventi sociali viene erogato dalle Asl (ad esempio il 30,6% in Veneto, il 13,4% in Toscana, il 4,3% in Emilia Romagna).

## Uno sguardo d'insieme

Il 2011 si contraddistingue come anno di decrescita del budget di questo settore. Rispetto a questa condizione generale nella regione si sono verificati dei processi di adattamento che hanno comportato un freno alla maggior parte degli interventi, con poche eccezioni.

Sebbene la crisi abbia interessato la Lombardia tanto quanto le altre regioni, questo contesto è stata l'occasione per amplificare alcune peculiarità distintive del welfare lombardo.

[\[1\]](#) Es. 2,5 miliardi di tagli a titolo di patto di stabilità interno, DL 112/2008 e 1,5 miliardi di tagli ai trasferimenti 1,5 miliardi del DL 78/2010.

[2] Tra il 2003 e il 2010 l'incidenza era passata dallo 0,39% allo 0,46% del Pil.

[3] E' stato utilizzato il deflatore per i servizi della P.A. con anno base 2005.

[4] Abbiamo tentato di capire, dalle tavole Istat di maggior dettaglio, quali attività per disabili fossero state rafforzate nel 2011. Rispetto al 2010, per tale tipologia di utenti la spesa è aumentata circa di 26 milioni, di cui 7 per l'assistenza residenziale (strutture a titolarità comunale, anche se affidate a terzi), 1,7 milioni per voucher sociosanitari, mentre il sad è addirittura in calo (-0,5 milioni). Per esclusione, si presume che il resto dell'aumento sia attribuibile alle attività diverse dalle precedenti, di cui purtroppo non sono fornite tavole di dettaglio, ossia i trasferimenti in denaro: sembrerebbe dunque essersi verificata una crescita dei buoni sociali per disabili o delle integrazioni alle rette per disabili per strutture di cui il comune non sia titolare (attività classificate come trasferimenti in denaro).

[5] Sotto la voce "in kind" sono state riaccorpate le categorie Istat "interventi e servizi" e "strutture". Si precisa che la voce "trasferimenti in denaro" non va interpretata esclusivamente come contributi alle famiglie, in quanto include anche le integrazioni alle rette pagate dai comuni per strutture di cui essi non sono titolari.

[6] Nel 2011 la spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati della Lombardia si compone per il 66,5% di interventi in natura e per il 33,5% di spesa per trasferimenti monetari, contro una composizione media nelle altre RSO del Centro Nord rispettivamente del 73% per la prima voce e del 27% sulla seconda.

[7] E' stato considerata sia la quota del Sad che l'eventuale compartecipazione da parte dei comuni ai costi dell'Adi sociosanitaria .

[8] Nella classificazione Istat le Asp sono incluse nella voce "consorzi".

[9] In ogni caso le stesse regole del Patto non favoriscono certo l'associazionismo (si pensi ai divieti della costituzione di nuove aziende se si configurano come operazioni elusive al Patto oppure alle penalizzazioni degli enti capofila che, per il solo fatto di gestire finanziariamente le partite dell'intero ambito, vedono aumentati gli obiettivi di risparmio da conseguire).