

Osservatorio sul Welfare Locale, Rapporto 2004

“Aumentano costi e tariffe, diminuiscono i servizi sociali.
Quale federalismo per il welfare locale?”

Osservatorio SPI-CGIL sulle politiche sociali¹

Tagli ai trasferimenti statali e meno servizi ai cittadini che subiscono anche un aumento di imposte e tariffe locali, nei fatti aggiuntivo rispetto al prelievo fiscale centrale.

Stretti fra il taglio ai trasferimenti e le aumentate responsabilità di governo locale, i Comuni capoluoghi italiani, anche quest'anno sacrificheranno le azioni per il welfare.

Il 15% in meno a livello nazionale, che al Sud toccherà punte del 20 per cento.

E per il 2004, al contrario di quanto avvenuto nel periodo 2002/2003, i tagli locali stanno interessando non solo la spesa sociale cosiddetta allargata (per lo sport e il tempo libero e la cultura) ma anche i servizi sociali in senso stretto, con particolare riferimento alla spesa corrente per gli anziani.

Sono le previsioni emerse dai risultati dell'indagine effettuata dallo Spi-CGIL sul welfare locale.

Dietro ai tagli quattro cause: la scure sui trasferimenti agli enti locali, il blocco della finanza locale in attesa della (ancora lontana) applicazione dell'articolo 119 della nuova Costituzione, la sottostima del fondo sanitario e per le politiche sociali, e l'aumento delle competenze amministrative a carico del governo locale, senza adeguato finanziamento.

Mediamente, il 25% dei dirigenti dei servizi sociali dei Comuni capoluogo, che hanno risposto a un questionario messo a punto dall'Osservatorio Spi-CGIL sul welfare municipale, ha dichiarato che nei bilanci di previsione 2004 sono contenuti tagli per i servizi destinati agli ultrasessantacinquenni, determinati dalla forte riduzione dei trasferimenti statali e dalla introduzione del patto di stabilità, contenute dalla Finanziaria 2004.

Se, ad inizio anno, un Comune su quattro, ha già premuto sulla leva dei tagli ai servizi agli anziani, è facile immaginare che la platea delle amministrazioni locali costrette a imporre sacrifici ai cittadini e la dimensione monetaria degli stessi sacrifici, cresceranno a seguito dell'effettiva applicazione del famigerato decreto "168", il taglia spese istituito a luglio.

Il dato relativo al 25% dei Comuni che hanno operato tagli ai servizi agli anziani con le previsioni 2004, si pone come la risultante del diverso andamento del fenomeno a livello geografico.

¹ commento a cura di Francesco Montemurro. Ha collaborato Marco Pucci.

Al Sud, infatti, ben il 46,7% dei Comuni intervistati ha previsto una riduzione dei servizi; tale percentuale diminuisce progressivamente nelle aree del Nord-Est (23,5%) e Nord-Ovest (18,8%), fino ad arrivare all'8,3% dei Comuni del Centro Italia.

I Comuni capoluogo dove la spesa sociale non subirà variazioni rispetto al 2003, rappresentano il 38,3% del campione, mentre il 36,7% prevede incrementi delle risorse destinate agli anziani, con punte in alto specie nel Nord-Ovest (56,3%) e Nord-Est (41,2%).

I sacrifici nei bilanci di previsioni si sono tradotti, secondo gli intervistati:

- nella rinuncia, nel 7% dei Comuni, all'erogazione, rispetto all'anno precedente, di singoli servizi dedicati alla terza e quarta età;
- nella riduzione, nel 15% dei Comuni, del numero di anziani assistiti, anche attraverso interventi di promozione sociale;
- comunque, nella diminuzione del livello di qualità sociale degli interventi.

La spesa sociale per anziani nel 2004 (bilancio di previsione)

	Nord ovest	Nord Est	Centro	Sud	Totale
Aumenta	56,3%	41,2%	33,3%	13,3%	36,7%
Diminuisce	18,8%	23,5%	8,3%	46,7%	25,0%
Rimane Stabile	25,0%	35,3%	58,3%	40,0%	38,3%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Indagine Spi-CGIL sul welfare locale - settembre 2004

Comuni con servizi che hanno ridotto il numero di anziani assistiti

Servizi	% di Comuni
Nessuno	85,0%
1 servizio	10,0%
2 servizi	5,0%
Totale	100,0%

Effetti dell'introduzione del Patto di stabilità 2003 e della finanziaria 2004

L'introduzione del patto di stabilità ha prodotto effetti negativi sui servizi per gli anziani	% di comuni				
	Nord ovest	Nord Est	Centro	Sud	Totale
no	81,3%	82,4%	91,6%	33,3%	71,7%
si	18,8%	17,6%	8,4%	66,7%	28,3%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Nel periodo 2001-2003, la spesa corrente per gli ultrassantenni, rilevata attraverso una scheda statistica, è cresciuta, mediamente, di circa 3 euro pro-capite.

Fino al 2003, dunque, la spesa per l'assistenza agli anziani sembrava difficilmente comprimibile, anche in presenza dei tagli ai trasferimenti erariali e dei vincoli di spesa imposti dai precedenti Patti di stabilità.

Tuttavia, sempre dal questionario somministrato ai responsabili dei servizi sociali, emerge che il 10 per cento dei Comuni ha rinunciato, nel periodo 2001 – 2003 all'erogazioni di alcuni servizi.

Da questo punto di vista, occorre tenere presente, come rilevato dalla Relazione al Parlamento sulla finanza degli enti locali, predisposta a luglio dalla Sezione Autonomie della Corte dei Conti, che le misure stabilite dai diversi patti di stabilità hanno rilievo anche sul versante della spesa corrente.

Dal complesso dei dati relativi ai Comuni esaminati, si conferma, infatti, la tendenza alla stabilità della spesa corrente; nel 2003, nel titolo I della spesa, sono stati rilevati, relativamente agli 8.100 comuni italiani, 42.252 milioni di euro di pagamenti con una variazione irrilevante rispetto all'esercizio precedente, mentre nel 2002 tale comparto aveva fatto registrare addirittura un decremento. Nel 2003, si conferma sostanzialmente la stabilità della mole dei pagamenti che si era notata negli ultimi esercizi, ad eccezione che nel 2001 nel quale si era rilevata una tendenza espansiva.

Spese correnti

(milioni di euro)

Titolo I	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	37.733	39.679	40.251	42.033	42.241	42.252

Fonte: Corte dei Conti

Nei medi e grandi municipi (capoluogo di provincia), le risorse a favore degli ultrasessantacinquenni ammontano, mediamente, a 37 euro pro-capite, con punte molto più elevate nel Nord Est (67 euro) e nelle grandi città del Nord, dove sono più vaste le dimensioni del fenomeno dell'istituzionalizzazione degli anziani ed è presente un maggior numero di donne anziane che vivono sole in abitazioni di non proprietà.

Si tratta, in gran parte, di risorse comunali proprie, visto che il Fondo nazionale per le politiche sociali (lo stanziamento per il 2004 destinato alle Regioni e Province autonome è di un miliardo di euro, gran parte dei quali finirà ai Comuni per la realizzazione della rete integrata dei servizi sociali) copre una quota minoritaria dell'intera domanda sociale.

Ma i Comuni tardano ancora a mettere in campo sistemi efficaci di valutazione della qualità degli interventi e per la determinazione delle condizioni di accesso alle prestazioni sociali agevolate.

Spesa Corrente pro capite per anziani nel periodo 2001-2003

(dati ufficiali e da pre-consuntivi)

	2001	2002	2003
Nord Ovest	38,31	39,13	39,23
Nord Est	62,39	64,58	67,05
Centro	22,40	25,14	24,48
Sud	16,76	16,80	19,45
Totale	34,16	36,05	37,02

Fonte: Indagine Spi-CGIL sul welfare locale - settembre 2004

Durante il triennio 2001-2003, come rilevato negli anni scorsi dalle analisi dell'Osservatorio Spi-CGIL, la spesa corrente sociale in senso stretto (anziani, assistenza e beneficenza, asili nido) è cresciuta a fronte della diminuzione delle risorse destinante agli altri interventi del welfare "allargato", per la sport e il tempo libero, l'istruzione e, al Sud, per la cultura.

Nel 2004, i sacrifici per i cittadini stanno aumenando.

I trasferimenti erariali agli enti locali hanno subito, infatti, tra il 2003 e il 2004, una riduzione complessiva del 3,06% per i Comuni, pari a 404.143.122,64 euro.

E' ovvio, che tale taglio, spaltrato sugli 8.100 Comuni italiani, ha ricadute diverse, con percentuali che sfiorano il 40% quando interviene sui piccoli Comuni, soprattutto su quelli "sottodotati".

Il Comune di Roma perderà quest'anno quasi 66 milioni di euro. Napoli poco più di 60, mentre Milano ne perderà 44. É l'effetto sui bilanci delle principali città dei tagli ai trasferimenti statali disposti non solo con la Finanziaria 2004, ma anche dalle precedenti e che hanno comportato un complessivo ricalcolo delle spettanze delle amministrazioni locali.

Percentualmente, però, l'impatto è più grave in altre città. Palermo guida la classifica dei capoluoghi di regione con una riduzione del 15,02% rispetto all'anno scorso. Seguono nell'ordine, Cagliari (-14,12%), L'Aquila (-13,36%), Ancona (-13,02%).

I bilanci ridimensionati			
Trasferimenti statali correnti e per investimenti (valori in milioni di euro)			
Comuni	2003	2004	var. %
Capoluoghi di regione			
Torino	296,14	272,01	-8,15
Milano	456,73	412,06	-9,78
Venezia	93,67	85,81	-8,38
Genova	218,44	200,33	-8,29
Bologna	109,24	98,13	-10,18
Firenze	129,82	121,66	-6,29
Ancona	25,63	22,29	-13,02
Perugia	41,83	37,79	-9,66
Roma	959,43	893,53	-6,87
L'Aquila	16,09	13,94	-13,36
Campobasso	9,86	8,91	-9,63
Potenza	27,31	24,44	-10,51
Napoli	655,42	595,13	-9,20
Bari	107,68	96,40	-10,47
Catanzaro	31,51	29,73	-5,65
Palermo	329,15	279,72	-15,02
Cagliari	42,91	36,85	-14,12
Capoluoghi di provincia (selezione)			
Vercelli	9,02	7,79	-13,68
Como	17,44	14,73	-15,54
Vicenza	26,64	23,54	-11,63
Padova	37,40	31,31	-16,28
Savona	14,86	13,13	-11,63
Livorno	37,63	34,29	-9,03
Piacenza	23,86	20,35	-14,70
Rimini	34,76	29,69	-14,59
Rieti	9,87	8,28	-16,11
Terni	34,04	30,26	-5,57
Macerata	9,72	8,08	-16,82
Foggia	51,81	47,74	-7,87
Lecce	25,27	22,96	-9,14
Matera	13,38	12,20	-8,33
Crotone	16,91	15,67	-7,36
Catania	127,60	120,17	-5,82
Nuoro	9,90	8,79	-11,18
Nota: Aosta, Trento, Bolzano e Trieste esclusi dai trasferimenti			
Fonte: ministero dell'Interno - Direzione Finanza Locale			

La riduzione del complesso dei trasferimenti statali incide sui singoli bilanci in misure variabili in dipendenza del grado di autonomia tributaria degli enti. Occorre ricordare, ad esempio, che nel 2002 (ultimo dato ufficiale disponibile) i fondi provenienti dai bilanci statale e regionali hanno mediamente rappresentato il 37% circa delle entrate dei Comuni, contro un quasi 44% delle entrate tributarie.

A causa del blocco dell'autonomia impositiva in atto dal 2003, questa riduzione non potrà essere compensata da un maggiore prelievo fiscale locale, soprattutto con l'addizionale Irpef: i Comuni, però, stanno agendo, sulla leva dell'Ici, della tassa rifiuti e degli altri tributi minori propri e, soprattutto, attraverso le tariffe. Ciò comporta un aumento della tassazione diretta e indiretta nei confronti dei cittadini, a fronte di una riduzione dei livelli di spesa per i servizi pubblici locali.

Negli scorsi anni, inoltre, c'è stata una corsa dei Comuni in materia tributaria.

Nel 2002 le entrate tributarie degli 8.100 municipi sono cresciute, infatti, del 15,92% rispetto al 2001, mentre i trasferimenti dello Stato sono scesi sempre nel complesso del 9,28 per cento.

Nel 2003, il gettito della sola addizionale comunale Irpef è cresciuto del 46% rispetto all'anno precedente, ma va tenuto presente che nello stesso periodo è quasi raddoppiato il numero di enti che hanno deciso di applicare questa sovrainposta facoltativa. I Comuni, per finanziare anche i servizi sociali, hanno premuto, inoltre sulla leva dell'alienazione del patrimonio pubblico, anche attraverso le operazioni di cartolarizzazione.

Pressione Tributaria e Finanziaria

	Pressione Tributaria			Pressione Finanziaria		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Nord Ovest	463,14	434,36	591,40	763,03	747,23	911,04
Nord Est	443,53	426,78	514,42	697,48	682,71	768,22
Centro	472,29	458,02	620,88	693,24	678,54	834,17
Sud	293,13	282,56	331,47	389,49	398,85	440,78
Totale	413,35	396,20	511,24	623,16	615,24	727,32
Abitanti						
Meno di 100.000	343,40	330,11	406,02	537,27	512,65	596,02
100.000 - 500.000	400,03	389,36	476,52	584,64	589,25	685,75
Più di 500.000	458,91	434,58	592,65	697,09	687,33	827,45

Pressione tributaria = tributi pro-capite - entrate tributarie / popolazione

Pressione finanziaria = tributi + proventi da servizi pro-capite (entrate tributarie + extratributarie) / popolazione

Fonte: Indagine Spi-CGIL sul welfare locale - settembre 2004

L'indagine Spi-CGIL, avviata a maggio, ha effettuato, accanto alla somministrazione di un questionario parzialmente codificato sulle prospettive per la spesa sociale nel 2004, anche l'analisi dei consuntivi ufficiali dei Comuni rilevati nel periodo 2000-2002.

Nel 2002, la spesa sociale corrente in senso stretto dei Comuni capoluogo è in aumento rispetto al 2001: da 154,03 euro pro-capite a 166,92 euro; l'incidenza percentuale delle risorse per il sociale sul totale della spesa corrente cresce dal 14,8% al 15,9%.

Tale valore è la risultante di un diverso andamento, che fa registrare punte in alto nel Nord-Est (20,3%) e valori più bassi al Sud (13,9%); la spesa sociale pro capite raggiunge 211,41 euro, nel Mezzogiorno si abbassa fino a 124,56 euro.

Notevoli sono le differenze tra le singole città: si passa dai 485,64 euro di Trento (città a statuto speciale) ai 36,69 euro di Crotone.

Spesa il Settore Sociale

	Spesa pro capite (Euro)			Incidenza % sul totale della spesa corrente		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Nord Ovest	181,80	193,55	200,45	16,5%	16,5%	17,0%
Nord Est	192,06	203,99	211,41	20,0%	19,4%	20,3%
Centro	131,07	135,60	155,70	12,1%	12,6%	13,9%
Sud	100,12	111,12	124,56	11,9%	12,5%	13,6%
Totale	144,62	154,03	166,92	14,5%	14,8%	15,9%
Meno di 100.000	115,22	129,68	138,31	14,6%	15,4%	16,1%
100.000 - 500.000	148,31	158,57	168,97	16,6%	16,6%	18,0%
Più di 500.000	156,24	162,43	179,59	13,2%	13,4%	14,5%

Fonte: Indagine Spi-CGIL sul welfare locale - settembre 2004

Spesa per il settore sociale (Euro): I dieci comuni con i valori più bassi e i dieci con i valori più alti

	Funzioni nel settore sociale		
	2000	2001	2002
Crotone	37,64	23,68	36,69
Cosenza	56,31	78,75	49,22
Potenza	39,82	37,31	56,40
Vibo Valentia	37,53	96,45	60,01
Catanzaro	40,46	57,24	61,29
Chieti	53,35	69,83	65,06
Torre del Greco	57,69	57,72	68,66
Campobasso	46,76	68,34	72,74
Bari	78,96	91,86	73,27
Taranto	92,26	90,81	73,64
Lecce	51,63	57,83	74,01
Firenze	200,44	221,61	241,18
Aosta	220,68	232,16	243,08
Udine	239,62	251,88	249,61
Torino	229,82	251,97	254,55
Modena	252,95	271,53	276,67
Trieste	257,10	290,25	290,21
Gorizia	255,34	270,00	316,47
Bolzano	339,49	371,65	403,98
Trento	468,91	475,12	485,64

Fonte: Indagine Spi-CGIL sul welfare locale - settembre 2004

Come si evince dalle tabelle, l'incidenza della spesa per il personale sul totale della spesa sociale in senso stretto, diminuisce, nel periodo 2000-2002, passando dal 29% al 27,4%. Analogo andamento è messo in evidenza dalla spesa per l'acquisto di beni di consumo e materie prime (dal 2 all'1,5%).

Da sottolineare l'andamento, nel Mezzogiorno, della spesa per i trasferimenti alle famiglie e alle associazioni (in gran parte destinata, dunque, a contributi ed erogazioni monetarie): l'incidenza di tale voce di spesa sul totale della spesa sociale in senso stretto, cresce notevolmente, nel periodo 2000-2002, passando dal 32,3% al 40,44%.

Quattro euro su dieci della spesa sociale sono, quindi, assorbiti dai trasferimenti monetari. E' evidente, dunque, che al Sud ancora stenta a decollare l'applicazione della legge 328/2000, sulla riforma dell'assistenza, destinata ad introdurre la rete integrata dei servizi sociali.

SPESA PER IL SETTORE SOCIALE IN SENSO STRETTO

Spesa per il **settore sociale**: il personale

	Spesa pro capite (Euro)		Incidenza % sulla spesa sociale	
	2000	2002	2000	2002
Nord ovest	60,93	65,64	33,5%	32,8%
Nord Est	47,99	60,06	25,0%	25,6%
Centro	39,70	43,61	30,3%	28,0%
Sud	24,39	25,78	24,4%	20,9%
Totale	41,89	46,60	29,0%	27,4%
Meno di 100.000	32,44	41,07	28,2%	26,5%
100.000 - 500.000	40,74	42,83	27,5%	25,4%
Più di 500.000	47,52	52,48	30,4%	29,2%

Fonte: Indagine Spi-CGIL sul welfare locale - settembre 2004

Spesa per il **settore sociale**: Acquisto di beni di consumo e di materie prime

	Spesa pro capite (Euro)		Incidenza % sulla spesa sociale	
	2000	2002	2000	2002
Nord ovest	3,75	2,38	2,1%	1,2%
Nord Est	4,30	4,81	2,2%	2,0%
Centro	2,26	2,45	1,7%	1,6%
Sud	2,12	1,72	2,1%	1,4%
totale	2,92	2,60	2,0%	1,5%
Meno di 100.000	3,43	3,94	3,0%	2,5%
100.000 - 500.000	3,44	3,06	2,3%	1,8%
Più di 500.000	2,25	1,56	1,4%	0,9%

Fonte: Indagine Spi-CGIL sul welfare locale - settembre 2004

Spesa per il **settore sociale**: Prestazione di servizi

	Spesa pro capite (Euro)		Incidenza % sulla spesa sociale	
	2000	2002	2000	2002
Nord ovest	66,59	75,53	36,6%	37,7%
Nord Est	75,29	97,10	39,2%	41,4%
Centro	53,18	76,15	40,6%	48,9%
Sud	38,24	42,26	38,2%	34,3%
totale	55,77	69,51	38,6%	40,8%
Meno di 100.000	41,81	56,84	36,3%	36,7%
100.000 - 500.000	61,26	70,96	41,3%	42,1%

Più di 500.000	58,26	74,68	37,3%	41,6%
----------------	-------	-------	-------	-------

Fonte: Indagine Spi-CGIL sul welfare locale - settembre 2004

Spesa per il **settore sociale**: Utilizzo di beni di terzi

	Spesa pro capite (Euro)		Incidenza % sulla spesa sociale	
	2000	2002	2000	2002
Nord ovest	0,57	0,58	0,3%	0,3%
Nord Est	1,15	1,89	0,6%	0,8%
Centro	0,73	1,14	0,6%	0,7%
Sud	1,01	0,70	1,0%	0,6%
totale	0,84	1,00	0,6%	0,6%
Meno di 100.000	0,62	1,25	0,5%	0,8%
100.000 - 500.000	1,16	1,11	0,8%	0,7%
Più di 500.000	0,69	0,77	0,4%	0,4%

Fonte: Indagine Spi-CGIL sul welfare locale - settembre 2004

Spesa per il **settore sociale**: Trasferimenti

	Spesa pro capite (Euro)		Incidenza % sulla spesa sociale	
	2000	2002	2000	2002
Nord ovest	44,72	50,93	24,6%	25,4%
Nord Est	56,98	62,95	29,7%	26,8%
Centro	27,88	27,61	21,3%	17,7%
Sud	32,37	49,84	32,3%	40,4%
totale	38,10	45,76	26,3%	26,9%
Meno di 100.000	32,31	45,29	28,0%	29,2%
100.000 - 500.000	37,71	47,40	25,4%	28,1%
Più di 500.000	41,29	44,64	26,4%	24,9%

Fonte: Indagine Spi-CGIL sul welfare locale - settembre 2004

Spesa per il **settore sociale**: interessi passivi e oneri finanziari diversi

	Spesa pro capite (Euro)		Incidenza % sulla spesa sociale	
	2000	2002	2000	2002
Nord ovest	2,35	2,88	1,3%	1,4%
Nord Est	3,32	5,12	1,7%	2,2%
Centro	2,89	2,18	2,2%	1,4%
Sud	0,34	0,62	0,3%	0,5%
totale	2,09	2,38	1,4%	1,4%
Meno di 100.000	1,95	3,48	1,7%	2,2%
100.000 - 500.000	1,68	1,65	1,1%	1,0%

Più di 500.000	2,48	2,43	1,6%	1,4%
----------------	------	------	------	------

Fonte: Indagine Spi-CGIL sul welfare locale - settembre 2004

Spesa per il **settore sociale**: altri interventi

	Spesa pro capite (Euro)		Incidenza % sulla spesa sociale	
	2000	2002	2000	2002
Nord ovest	2,89	2,36	1,6%	1,2%
Nord Est	3,08	2,84	1,6%	1,2%
Centro	4,43	2,54	3,4%	1,6%
Sud	1,65	2,26	1,7%	1,8%
totale	3,02	2,46	2,1%	1,4%
Meno di 100.000	2,69	3,04	2,3%	2,0%
100.000 - 500.000	2,32	1,43	1,6%	0,8%
Più di 500.000	3,75	3,02	2,4%	1,7%

Fonte: Indagine Spi-CGIL sul welfare locale - settembre 2004

In particolare, secondo i dati rilevati attraverso il questionario, i piani sociali di zona sono operativi in meno del 60% dei Comuni capoluogo: tale quota si abbassa notevolmente nel Mezzogiorno, fino al 26%.

Operatività del Piano di Zona

Piano di Zona	Nord ovest	Nord Est	Centro	Sud	Totale
Non Operativo	37,5%	35,3%	16,7%	73,3%	41,7%
Operativo	62,5%	64,7%	83,3%	26,7%	58,3%

Fonte: Indagine Spi-CGIL sul welfare locale - settembre 2004

Nel periodo 2000-2002, diminuiscono le risorse destinate agli interventi per lo sport e il tempo libero (a livello nazionale, da 15,85 a 15,34 euro pro-capite) e, nel Mezzogiorno, alla cultura (da 20,50 a 19,81 euro pro-capite).

Vista la scarsa possibilità di aumentare le entrate, i Comuni del Sud, quindi, hanno concentrato la spesa sui servizi sociali in senso stretto, aumentata rispetto al 2001 da 111 a 124 euro pro – capite.

I tagli hanno colpito, inoltre, non solo la spesa corrente per il welfare allargato ma anche, mediamente, a livello nazionale, le risorse destinate agli interventi per la gestione del territorio e dell'ambiente e i trasporti.

Spesa per Cultura e Beni Culturali

	Spesa pro capite (Euro)			Incidenza % sul totale della spesa corrente		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Nord ovest	49,58	52,97	51,01	4,5%	4,5%	4,3%
Nord Est	58,89	65,02	63,88	6,1%	6,2%	6,1%
Centro	39,71	39,34	47,98	3,7%	3,7%	4,3%
Sud	20,51	20,50	19,81	2,4%	2,3%	2,2%
totale	39,71	41,44	43,10	4,0%	4,0%	4,1%
Meno di 100.000	39,86	41,87	42,36	5,1%	5,0%	4,9%
100.000 - 500.000	39,74	42,26	41,85	4,4%	4,4%	4,4%
Più di 500.000	39,61	40,57	44,50	3,3%	3,3%	3,6%

Fonte: Indagine Spi-CGIL sul welfare locale - settembre 2004

Spesa per Sport e settore ricreativo

	Spesa pro capite (Euro)			Incidenza % sul totale della spesa corrente		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Nord ovest	18,05	18,65	16,58	1,6%	1,6%	1,4%
Nord Est	27,22	26,57	27,03	2,8%	2,5%	2,6%
Centro	11,13	10,93	11,65	1,0%	1,0%	1,0%
Sud	12,95	12,53	11,41	1,5%	1,4%	1,2%
totale	15,99	15,85	15,34	1,6%	1,5%	1,5%
Meno di 100.000	18,89	18,71	18,75	2,4%	2,2%	2,2%
100.000 - 500.000	20,50	20,63	19,88	2,3%	2,2%	2,1%
Più di 500.000	10,90	10,55	9,89	0,9%	0,9%	0,8%

Fonte: Indagine Spi-CGIL sul welfare locale - settembre 2004

I dati rilevati dallo Spi-Cgil sui consuntivi 2000-2002 dei 103 comuni capoluogo di provincia, consentono di individuare alcuni modelli di intervento sociale, relativamente alla componente quantitativa della spesa.

Non sono ancora molte le amministrazioni che puntano a realizzare elevati livelli di spesa (corrente) per il welfare e per lo sviluppo del territorio, affiancando ad essi politiche concrete per il contenimento della spesa per la burocrazia (funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo), livelli accettabili di capacità impositiva e di compartecipazione del cittadino ai costi sociali e la capacità di tradurre velocemente i programmi sociali in flussi di spesa.

Il welfare dei Comuni è caratterizzato ancora da forti squilibri territoriali.

Le enormi diversità esistenti in seno alle legislazioni regionali e alle iniziative comunali contribuiscono a consolidare un sistema di cittadinanza sociale molto differenziato, in cui gli anziani e le altre categorie sociali fruiscono di diritti non sulla base delle condizioni di bisogno ma in dipendenza del luogo in cui il bisogno sorge. Il problema cruciale delle politiche sociali è, dunque, l'assenza dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che dovrebbero essere garantiti, dallo Stato, su tutto il territorio nazionale.

I Comuni svolgono la gran parte dei compiti concretamente gestionali in materia sociale, mentre alle Regioni e al Governo sono riservati compiti di indirizzo, programmazione e controllo. In base alla riforma dell'assistenza introdotta nel 2000, inoltre, i Comuni sono sempre più chiamati a esercitare le funzioni sociali associandosi tra loro (attraverso i piani di zona), assicurando l'integrazione sociosanitaria degli interventi e coinvolgendo, anche nella progettazione degli stessi, il volontariato.

La crescente differenziazione della popolazione anziana è alla base di una domanda di servizi e prestazioni meno omogenea rispetto al passato e sollecita, quindi, una riorganizzazione della risposta ai problemi degli anziani in direzione di una offerta di una gamma molto articolata di servizi e prestazioni.

Nei Comuni, quindi, accanto ai tradizionali interventi di istituzionalizzazione, quali il ricovero in case di riposo e negli ospedali e l'assistenza economica, tuttora maggioritari, sta crescendo il numero di strutture di servizio a carattere territoriale e aperto, che favoriscono il mantenimento del soggetto nel suo ambiente e nella vita di relazione sociale e promuovono il benessere sociale e le espressioni di creatività dell'anziano. Sempre più spesso si realizzano nuovi sistemi di affidamento all'esterno dei servizi agli anziani, impostati sulla definizione dei pacchetti di servizio personalizzati. Sono ancora pochi, soprattutto al Sud, i Comuni che hanno applicato l'Isee (l'indicatore della situazione economica), che introduce la compartecipazione alle spese da parte degli utenti.

L'esame della composizione percentuale della spesa corrente dei Comuni, evidenzia come, ancora, nel Mezzogiorno, risulti elevata la quota di risorse destinate agli interventi "burocratici" per l'amministrazione (32,9%, rispetto al valore medio nazionale del 26,2%).

Spesa per Amministrazione, gestione e controllo

	Spesa pro capite			Incidenza % sul totale della spesa corrente		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Nord ovest	244,32	266,30	287,67	22,2%	22,7%	24,4%
Nord Est	229,60	248,36	252,68	23,9%	23,7%	24,3%
Centro	230,21	236,02	253,84	21,2%	22,0%	22,7%
Sud	249,54	272,86	301,81	29,7%	30,6%	32,9%
totale	239,24	256,24	276,16	24,0%	24,6%	26,2%
Meno di 100.000	220,83	246,35	248,42	28,0%	29,2%	28,9%

100.000 - 500.000	225,43	244,11	257,60	25,2%	25,5%	27,4%
Più di 500.000	259,59	271,03	305,37	21,9%	22,4%	24,6%

L'analisi fa emergere che per i Comuni dove è maggiore l'autonomia finanziaria (e, quindi, la pressione tributaria), maggiori sono le spese per il welfare locale, confermando che:

- ⇒ il welfare municipale è finanziato con le risorse locali;
- ⇒ i Comuni del Sud sono quelli che erogano i minori servizi di welfare locale, avendo una minor pressione finanziaria.

Va, inoltre, sottolineato, come, sul fronte delle entrate, la quota di proventi che deriva da alcuni servizi sociali (assistenza domiciliare, rette per strutture residenziali, ticket sulle mense), risulti, in media, molto più basso al Sud: in quest'area geografica, infatti, spesso tali entrate non superano lo 3% del totale delle entrate correnti, mentre nel Centro-Nord, in diversi casi, i proventi coprono fino al 15% delle entrate correnti complessive, un valore ancora basso.

Grado di copertura di alcune spese sociali attraverso la leva tariffaria

		Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Totale	Meno di 100.000	100.000 – 500.000	Più di 500.000
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	2000	22,4%	42,6%	21,1%	7,9%	21,7%	25,0%	28,5%	16,7%
	2002	25,3%	30,9%	21,7%	5,5%	19,7%	24,5%	20,5%	17,6%
Biblioteche, musei e pinacoteche	2000	2,9%	24,6%	9,5%	0,5%	10,1%	7,4%	21,9%	2,7%
	2002	2,5%	18,9%	9,9%	0,4%	8,6%	8,3%	17,5%	2,3%
Piscine Comunali	2000	16,8%	37,3%	19,1%	19,6%	22,4%	31,1%	23,5%	14,6%
	2002	20,1%	27,0%	21,5%	11,1%	21,3%	27,1%	20,4%	17,0%
Stadio comunale, palazzo dello sport e altri impianti	2000	24,5%	9,5%	15,2%	9,5%	15,2%	11,3%	10,3%	30,3%
	2002	22,8%	6,1%	5,4%	5,9%	10,3%	6,6%	5,6%	24,0%
Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	2000	9,7%	13,9%	9,2%	3,2%	9,3%	13,2%	10,7%	7,1%
	2002	7,2%	10,7%	7,1%	2,6%	7,0%	10,6%	8,5%	4,8%
Strutture residenziali e di ricovero per anziani	2000	32,0%	18,8%	10,6%	10,8%	22,3%	22,6%	15,8%	30,8%
	2002	36,2%	17,6%	10,6%	4,9%	21,6%	24,0%	13,1%	34,6%
Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	2000	2,3%	5,8%	0,9%	0,8%	2,4%	9,0%	1,7%	0,3%
	2002	3,5%	2,6%	0,6%	0,8%	1,9%	3,9%	1,0%	1,6%
Totale servizi sul sociale	2000	12,7%	16,5%	9,8%	4,2%	11,3%	14,7%	12,5%	9,0%
	2002	13,5%	13,4%	9,5%	3,0%	10,1%	12,8%	10,4%	8,7%

Grado di copertura delle spese = Entrate del servizio / Spesa per il servizio

Da questo punto di vista, va sottolineato che, in base al nuovo testo dell'articolo 119 della Costituzione, le Regioni e gli enti locali saranno chiamate a provvedere a finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite con tributi, entrate proprie e la compartecipazione al gettito di tributi erariali. Lo Stato istituisce un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante e destina a Regioni ed enti locali risorse

aggiuntive per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

E' probabile, a tale proposito, che, nonostante l'attivazione degli strumenti di carattere perequativo, con l'applicazione della riforma del Titolo V della Costituzione prenderà avvio una fase molto delicata per il welfare locale, nella quale le autonomie locali dovranno dimostrare di essere in grado di gestire il finanziamento delle proprie politiche sociali.

Il futuro del welfare locale si giocherà, dunque, probabilmente, su due binari: la propensione dello Stato ad assicurare, in modo efficace, la leva perequativa, al fine di non penalizzare ulteriormente le aree economicamente e socialmente più depresse; la capacità dei governi locali di innalzare i livelli di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa e di realizzare, sia sistemi equi e rigorosi di compartecipazione dei cittadini al finanziamento della spesa pubblica, sia nuove forme di finanziamento delle politiche sociali.

Giudizio sulle attività svolte dal Piano di zona sociale (per i comuni che hanno operativo il PdZ)

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Totale
Giudizio complessivo					
Molto soddisfacente	0,0%	9,1%	10,0%	25,0%	8,6%
Abbastanza soddisfacente	80,0%	72,7%	90,0%	50,0%	77,1%
Poco soddisfacente	20,0%	18,2%	0,0%	25,0%	14,3%
Qualità della concertazione tra i comuni					
Molto soddisfacente	30,0%	0,0%	10,0%	25,0%	14,3%
Abbastanza soddisfacente	60,0%	54,5%	80,0%	75,0%	65,7%
Poco soddisfacente	10,0%	45,5%	10,0%	0,0%	20,0%
Qualità della concertazione con i soggetti sociali					
Molto soddisfacente	20,0%	9,1%	40,0%	25,0%	22,9%
Abbastanza soddisfacente	60,0%	90,9%	50,0%	50,0%	65,7%
Poco soddisfacente	20,0%	0,0%	10,0%	25,0%	11,4%
Gestione unitaria degli interventi					
Molto soddisfacente	30,0%	18,2%	11,1%	33,3%	20,6%
Abbastanza soddisfacente	50,0%	36,4%	66,7%	66,7%	50,0%
Poco soddisfacente	20,0%	45,5%	22,2%	0,0%	29,4%
Integrazione delle risorse finanziarie					
Molto soddisfacente	10,0%	18,2%	10,0%	25,0%	14,3%
Abbastanza soddisfacente	80,0%	27,3%	70,0%	75,0%	60,0%
Poco soddisfacente	10,0%	54,5%	20,0%	0,0%	25,7%
Funzionamento della co-progettazione con i soggetti sociali					
Molto soddisfacente	0,0%	36,4%	0,0%	25,0%	22,9%
Abbastanza soddisfacente	80,0%	54,5%	30,0%	50,0%	65,7%
Poco soddisfacente	20,0%	9,1%	70,0%	25,0%	11,4%
Qualità degli interventi					
Molto soddisfacente	50,0%	27,3%	30,0%	50,0%	31,4%
Abbastanza soddisfacente	30,0%	72,7%	70,0%	50,0%	57,1%
Poco soddisfacente	20,0%	0,0%	0,0%	0,0%	11,4%
Grado di copertura dei bisogni della popolazione					
Molto soddisfacente	20,0%	9,1%	0,0%	25,0%	11,4%
Abbastanza soddisfacente	60,0%	72,7%	80,0%	25,0%	65,7%
Poco soddisfacente	20,0%	18,2%	20,0%	50,0%	22,9%
Tasso di innovazione degli interventi					
Molto soddisfacente	10,0%	18,2%	30,0%	25,0%	20,0%
Abbastanza soddisfacente	80,0%	81,8%	70,0%	25,0%	71,4%
Poco soddisfacente	10,0%	0,0%	0,0%	50,0%	8,6%
Linee di indirizzo del piano sociale regionale per attuazione ambiti di zona					
Molto soddisfacente	0,0%	10,0%	40,0%	25,0%	17,1%
Abbastanza soddisfacente	60,0%	40,0%	60,0%	75,0%	54,3%
Poco soddisfacente	40,0%	30,0%	0,0%	0,0%	17,1%
Per niente soddisfacente	0,0%	30,0%	0,0%	0,0%	11,4%
Ruolo di coordinamento e di indirizzo svolto dalla Regione					
Molto soddisfacente	0,0%	9,1%	20,0%	25,0%	11,4%
Abbastanza soddisfacente	50,0%	27,3%	60,0%	50,0%	45,7%
Poco soddisfacente	30,0%	36,4%	10,0%	25,0%	25,7%
Per niente soddisfacente	20,0%	27,3%	10,0%	0,0%	17,1%
Ruolo delle provincia					
Molto soddisfacente	10,0%	18,2%	0,0%	0,0%	8,6%

Abbastanza soddisfacente	40,0%	36,4%	50,0%	25,0%	40,0%
Poco soddisfacente	30,0%	27,3%	40,0%	75,0%	34,3%
Per niente soddisfacente	20,0%	18,2%	10,0%	0,0%	17,1%

Principali punti di criticità emerse relativamente all'attività del PdZ

	Punti di criticità
Nord Ovest	<ol style="list-style-type: none"> 1.Scarsità di risorse, in particolare riduzione di trasferimenti statali e regionali; 2.Difficoltà di concertazione con il Terzo Settore e di coordinamento con i servizi sociali dei singoli comuni (spesso scarseggia il lavoro di rete tra i soggetti); 3.Omogenizzazione dei criteri applicativi; 4.Debolezza strutturale degli uffici di piano; 5.Difficoltà nei rapporto con ASL; 6.Implementazione dei vari interventi avvenuta all'interno del Comune
Nord Est	<ol style="list-style-type: none"> 1.Scarsità di risorse, in particolare per il sostegno ordinario; 2.Scarsa concertazione con altri soggetti e ottica spesso esclusivamente comunale; 3.problemi di integrazione (socio sanitaria; formazione e istruzione) e di realizzazione di un sistema integrato 4.mancanza definizione livelli essenziali assistenza sociale
Centro	<ol style="list-style-type: none"> 1.Problemi di integrazione e di realizzazione di un sistema integrato. Difficoltà a rendere effettiva l'integrazione socio sanitaria; 2.Scarsità di risorse; 3.disomogeneità dei servizi tra i diversi comuni e difficoltà di coordinamento e di concertazione per gli interventi tra i partner interessati; gestione comunale non sempre rispondente alle esigenze; 4.mancanza di una struttura organizzativa permanente; 5.rapporto con le Asl per integrazione sociosanitaria per interventi rivolti alla non autosufficienza e agli anziani con patologie sanitarie
Sud	<ol style="list-style-type: none"> 1.Difficoltà per l'integrazione socio sanitaria e scarsa integrazione tra i soggetti del terzo settore; 2.fondi insufficienti; 3.disomogeneità di interessi tra i comuni del distretto; 4.burocrazia

Welfare locale e Regioni

A circa quattro anni dall'entrata in vigore della legge quadro sull'assistenza, 328 del 2000, nessuna Regione ha applicato in tutte le sue parti la legge quadro. I modelli di intervento sociale attivati risultano, peraltro, assai difforni tra loro.

Ad aprile 2004, solo quattro Regioni (Calabria, Emilia Romagna, Piemonte e Puglia), hanno adottato leggi di riordino del settore dei Servizi Sociali.

Sette governi regionali hanno approvato il piano sociale (Abruzzo, Provincia di Trento, Lazio, Liguria e Toscana) o socio sanitario (Valle d'Aosta, Lombardia), a seguito dell'introduzione della 328: a queste Regioni si è aggiunta successivamente la Puglia.

Tuttavia, diverse regioni hanno legiferato solo su questioni specifiche.

Il principale strumento della nuova stagione sociale, è il piano di zona, introdotto dall'articolo 19 della legge 328/2000. Esso, dovrebbe consentire ai comuni, con il concorso del terzo settore e di tutti i soggetti attivi sul territorio, di realizzare la rete

integrata dei servizi sociali, individuando gli obiettivi strategici, gli interventi da realizzare e le risorse necessarie..

In base alla legge 328, i piani dovevano essere disciplinati e resi operativi dalle Regioni entro il maggio 2001, anche al fine di ripartire le risorse nazionali previste dal Fondo nazionale per le politiche sociali.

Ad aprile 2004, i piani di zona non erano attivi in ben 6 Regioni: Calabria, Friuli Venezia Giulia, Molise, Piemonte, Puglia e Sardegna.

Alcune Regioni, inoltre, non avevano ancora ripartito ai Comuni, risorse per almeno 200 milioni di euro, ricevute nel triennio 2001-2003 dal Fondo nazionale per le politiche sociali. Il motivo è che non sono stati applicati i principali indirizzi della legge 328 del 2000.

Nelle altre Regioni sono stati attivati i piani di zona sociali: tuttavia, il bilancio dell'esperienza avviata dalla legge quadro non è molto soddisfacente e, soprattutto, non può contare su una approfondita analisi dal punto di vista qualitativo.

Le Regioni hanno messo a punto sistemi di finanziamento e di erogazione dei servizi sociali, molto diversi tra loro.

In Lombardia si punta sulla privatizzazione dell'intervento sociale; in Toscana, si tende a riportare in capo ai Comuni anche funzioni di tipo socio-sanitario affidate tradizionalmente alle asl; in Campania, si è scelta la strada dell'integrazione tra le risorse (ordinarie e comunitarie), per realizzare i piani sociali di zona, disegnati come progetti integrati per lo sviluppo.

La Regione Lombardia, ha stabilito che i piani sociali di zona dovranno prevedere, fino al 2004, un ricorso ai titoli per l'acquisto dei servizi di assistenza domiciliare pari al 70% della quota di finanziamento assegnata.

Il welfare regionale, risulta, quindi, caratterizzato dall'esternalizzazione dei servizi e dalla monetizzazione dell'intervento sociale, tenuto conto che l'introduzione dei "buoni" si pone, in sostanza, come alternativa al sistema dei servizi.

In Toscana, si punta a valorizzare maggiormente il ruolo dei Comuni nella erogazione di servizi reali ai cittadini, piuttosto che a finanziare i titoli per l'acquisto delle prestazioni. . il Piano sanitario regionale 2002-2004 ha avviato la sperimentazione della cosiddetta "società della salute", un'istituzione alla quale partecipano sia il comune che l'azienda usl e nella quale, nella finalità di riportare verso il comune la gestione dei servizi socio-sanitari affidata tradizionalmente al comparto sanitario, il comune non assume solo funzioni di programmazione e controllo, ma "compartecipa" ad un governo comune del territorio finalizzato ad obiettivi di salute.

In Campania, i 43 piani sociali di zona, giunti ormai al terzo anno di operatività, sono stati concepiti come l'equivalente dei progetti integrati (Pi) nel campo degli investimenti economici, anche per consentire ad essi di concentrare e velocizzare l'utilizzo dei fondi del Programma Operativo Regionale (POR) destinati al sociale (45 milioni di euro per l'implementazione degli ambiti territoriali)

Gli obiettivi principali sono: favorire la concertazione tra soggetti pubblici e privati e l'integrazione tra interventi sociali e sanitari; aumentare le risorse comunali destinate al welfare; integrare, nei piani sociali, la gestione di diverse tipologie di risorse (fondi ordinari della Regione, fondi trasferiti dallo Stato, risorse comunali, fondi comunitari; risorse delle asl, fondi delle Ipab).