

La spesa sociale dei Comuni capoluogo lombardi

Come si differenziano tra loro e quanto rispetto al resto dei comuni?

Si propone un confronto tra la spesa sociale dei Comuni capoluogo della regione in modo da far emergere le peculiarità, la propensione a investire nel sociale e le tendenze più significative degli ultimi anni. Da questo sottogruppo emergono segnali interessanti rispetto alle tendenze note per il complesso della regione.

a cura di Laura Pelliccia - mercoledì, aprile 20, 2016

<http://www.lombardiasociale.it/2016/04/20/la-spesa-sociale-dei-comuni-capoluogo-lombardi/>



Una delle principali fonti per rilevare l'andamento della spesa sociale è rappresentata dai bilanci dei comuni. **Recentemente è stata rilasciata una piattaforma per raccogliere i dati di tutti i comuni italiani, che abbiamo utilizzato come base dati per la presente analisi (www.openbilanci.it).**

Nell'impossibilità di ricostruire i dati relativi a tutti i comuni lombardi^[1], **si è cercato in particolare di leggere, in chiave comparativa, le dinamiche relative ai comuni lombardi ex-capoluogo di Provincia**, una scelta motivata sia dalla loro significatività (si tratta spesso dei comuni più grandi), sia dal fatto che si trattava di comuni omogenei dal punto di vista organizzativo, in quanto capofila di ambito: ciò significa che dovrebbero transitare dai loro bilanci le stesse partite^[2]. Il focus della ricerca è la spesa per la funzione sociale, considerata, laddove possibile, al netto dei cimiteri, altrimenti nel suo complesso (laddove indicata "funzione sociale" si intende al lordo).

Per dare un'idea dell'importanza di questo campione dei 12 comuni capoluogo, **si precisa che la loro spesa per la funzione sociale rappresenta il 38,2% del totale di questa voce per tutti i comuni della Lombardia** (per una quota di popolazione del 22% del totale lombardo).

Si cercheranno di cogliere le dinamiche più recenti (l'ultimo aggiornamento è dato dai preventivi 2014), e di confrontare il livello di investimento dei singoli territori (il peso del sociale sulla spesa corrente e il dato pro-capite). Infine si presenteranno alcuni dati sul livello delle entrate da proventi per servizi sociali e sulla struttura dei costi.

Si tratta di dati interessanti, se non altro perché i più aggiornati al momento: l'indagine sulla spesa sociale dei comuni è ferma al 2012 (si veda [articolo](#) correlato) e non sono stati diffusi dati da parte di altre fonti

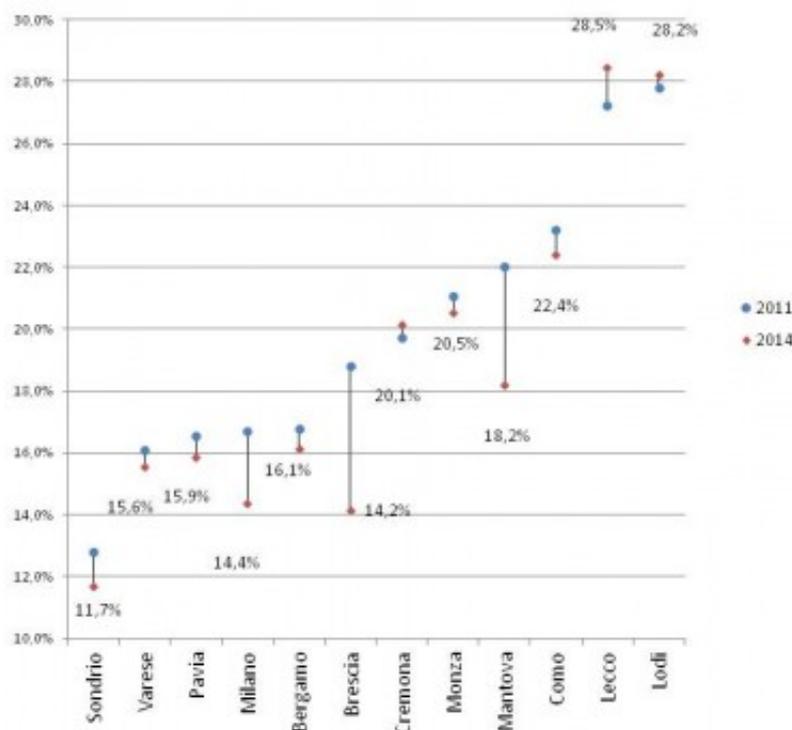
(ad esempio dalle rilevazioni regionali).

Dove incide di più la spesa sociale (la propensione al sociale)

In sede di preventivo 2014, nella definizione dell'allocazione delle risorse correnti disponibili (stanziamenti di competenza), **mediamente questi comuni hanno attribuito circa il 15,4% della spesa alla funzione sociale, con una certa variabilità (Fig. 1): dall'11,7% di Sondrio al 29,6% di Lodi, il comune dove questa partita ha oggi un peso maggiore.** Elevata anche l'incidenza di Lecco (28,4%). Una precisazione è doverosa per Milano, dove l'incidenza medio-bassa (14,36%) è presumibilmente attribuibile alle particolarità del territorio metropolitano e all'elevata incidenza, nei bilanci di questo municipio, della spesa per la spesa per viabilità e trasporti (oltre il 30% della spesa corrente, mentre negli altri comuni diversi da Milano in media si riscontra un peso del 12,2%). L'evoluzione della spesa corrente di questo comune potrebbe essere inoltre inficiata da componenti straordinarie (es, Expo), ragioni per cui va letto distintamente dagli altri municipi.

Rispetto allo stesso dato del 2011 si osserva che nel medio periodo quasi tutti i comuni hanno contratto il peso della funzione sociale: a significare che si è trattato di un settore particolarmente esposto - rispetto ad altri - in epoca di risanamento dei conti pubblici. Hanno fortemente ridimensionato l'importanza del sociale alcuni comuni che nel 2011 avevano un peso medio-basso (Sondrio), anche se le contrazioni maggiori si riscontrano in realtà dove storicamente la propensione a investire in questo campo era elevata (Brescia, Mantova). I comuni che in assoluto dedicavano quote più elevate di spesa a questo settore (Lecco, Lodi) hanno rafforzato la propria posizione anche nell'ultimo triennio.

Fig. 1 - Incidenza della funzione sociale sulla spesa corrente, preventivi 2011-2014 (%)



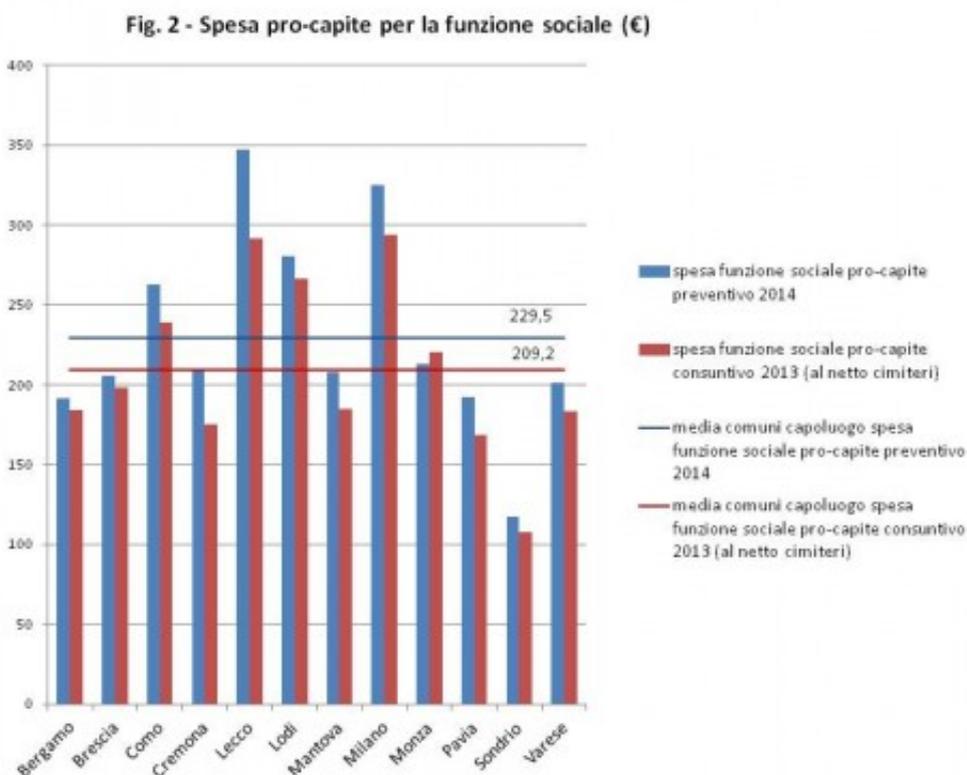
La spesa pro—capite

Le evidenze più recenti circa la spesa sociale pro-capite di questi comuni testimoniano una variabilità molto pronunciata. Premesso che si propongono due tipi di dati :

- quello più aggiornato, cioè al preventivo 2014, sul complesso della funzione sociale (blu);
- quello al consuntivo 2013 depurato del dato della spesa per cimiteri (in rosso);

i municipi con più alti valori pro-capite 2013 sono in assoluto Lecco e Milano (entrambi oltre 290€ di spesa netta), seguiti da Lodi. All'estremo opposto della distribuzione troviamo Sondrio (107,6€) e Pavia (168,3€), decisamente distanti dalla media (209,2€). Si tratta di differenze riconducibili principalmente alle scelte allocative dei diversi municipi e, in un certo senso, indicative dello sviluppo che si è inteso assegnare a tale settore. **Tra i comuni capoluogo i maggiori investimenti si concentrano nell'area metropolitana ma, in generale, non sembra esserci una correlazione con le dimensioni comunali** (non si ritrovano negli altri capoluoghi più grandi); piuttosto risultano singoli territori (Lecco, Lodi e Como) con una maggiore propensione per il sociale, senza possibilità di ricondurli a particolari caratteristiche geografiche .

Comunque il dato riferito ai comuni capoluogo è decisamente più elevato rispetto a quello pro-capite sul complesso dei comuni lombardi (146,7€ al netto dei cimiteri) a testimoniare una spesa per il sociale che si concentra nelle realtà medio-grandi.



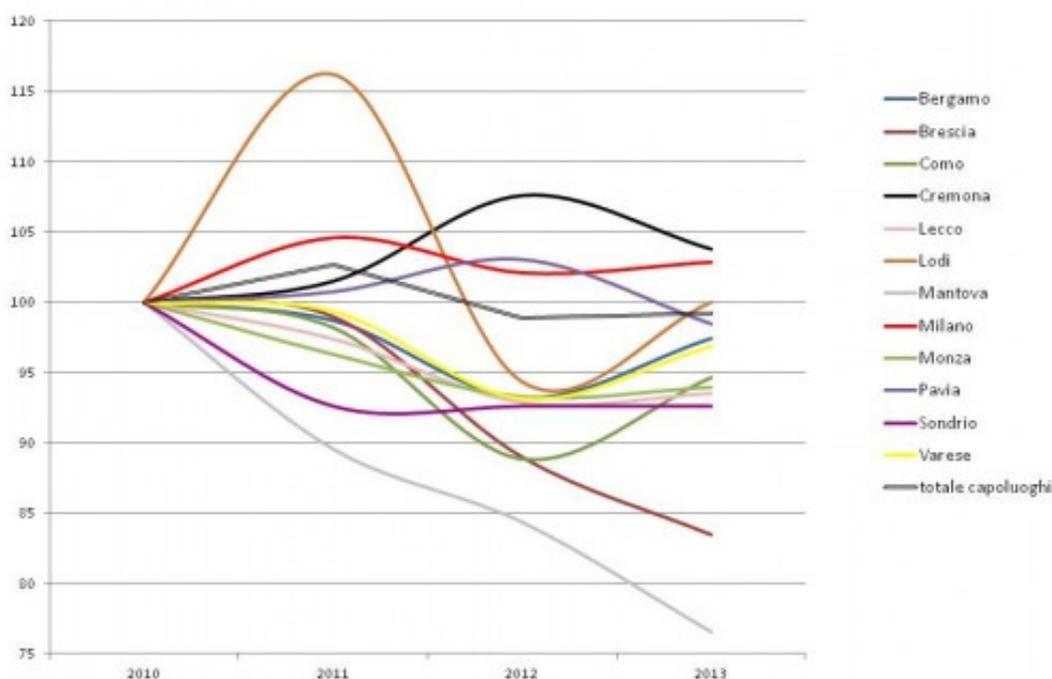
Le tendenze evolutive

Come è cambiata la spesa per la funzione sociale di questi comuni capoluogo negli anni di forti tensioni per la finanza locale?

Partiamo, innanzi tutto, dai dati dei certificati consuntivi (Fig. 3). Nel complesso dei capoluoghi a fine 2013 la spesa impegnata risultava inferiore ai valori 2010 (-0,8%). Eccezion fatta per Cremona e Milano ed in modesta misura per Lodi, tutti gli altri municipi nel medio periodo hanno contratto i propri impegni nel sociale.

Se per i comuni capoluogo di provincia la tendenza 2010-2013 è quella di un lieve ridimensionamento della funzione sociale, va tenuto presente che lo stesso dato riferito al complesso dei comuni lombardi, evidenzia una contrazione molto più forte: l'Istat infatti ha rilevato per i municipi di questa regione un -4,7% degli impegni per la funzione sociale nello stesso periodo^[3]. **Sembrerebbe quindi che ci sia stata una maggiore tenuta nei comuni maggiori, a dispetto dei territori più periferici, dove la crisi del welfare locale è stata molto più avvertita.**

Fig. 3 - Spesa sociale corrente per la funzione sociale nei certificati consuntivi, 2010-2013, numero indice (2010=100)



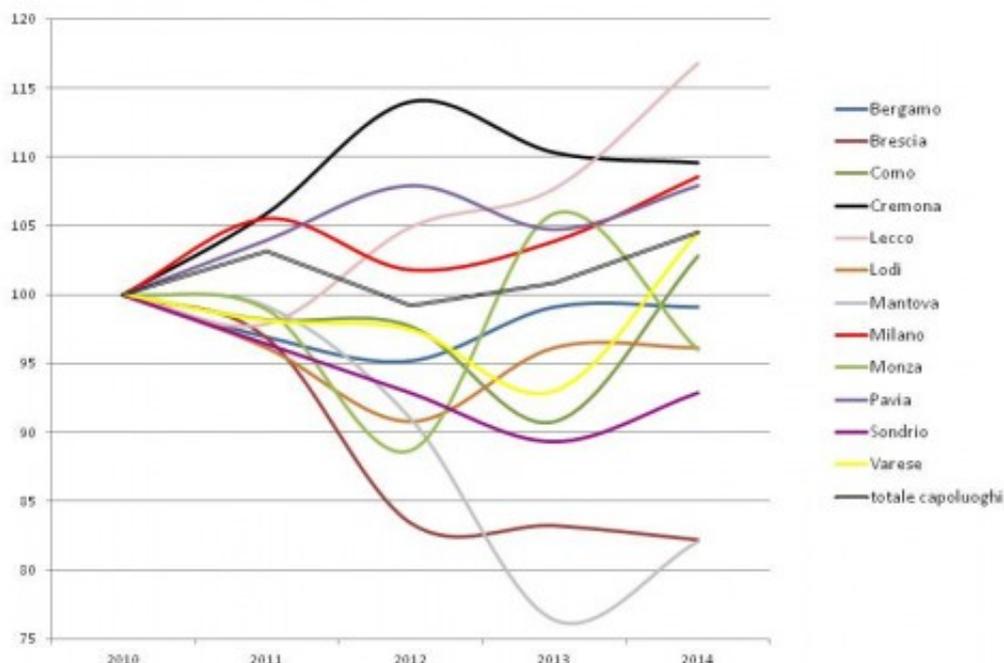
Le dinamiche cambiano parzialmente se si osservano i dati a preventivo e soprattutto se si considera l'anno più recente (2014), (Fig. 4). Nel complesso, a livello nominale, gli stanziamenti per il sociale definiti nei preventivi dei comuni capoluogo hanno mostrato un andamento decisamente altalenante tra il 2010 e il 2013, con una ripresa nel 2014 che ha portato a un saldo per il periodo

2010-2014 di + 4,5%. Lecco, Pavia e Milano mostrano un trend di medio periodo crescente, Cremona sperimenta un'accelerazione a inizio decennio e un'inversione di marcia negli ultimi anni (in ogni caso chiude a +9,6%). Le realtà dove invece gli stanziamenti nell'ultimo quinquennio si sono considerevolmente ridotti sono Sondrio, Brescia e Mantova: si trattava di comuni che già storicamente presentavano bassi livelli di spesa sociale pro-capite e che dunque, negli ultimi anni, hanno peggiorato il loro posizionamento rispetto alla media regionale.

Se dunque, il quadro evolutivo di medio periodo dei finanziamenti per il sociale è di grande instabilità, non è da sottovalutare, l'evidenza che emerge per l'ultimo anno. **Nel 2014 sembra essersi verificato un generale recupero**: viene ripristinata, a livello nominale, la situazione di risorse per la funzione sociale del 2011, prima delle manovre che hanno colpito più pesantemente la finanza comunale. **Dai comuni capoluogo arriva un segnale di ripresa per questo settore: anche se è prematuro generalizzarlo all'intera regione, l'inversione di tendenza in questi comuni è abbastanza evidente, come se fosse stato raggiunto il limite fisiologico oltre il quale non è ulteriormente possibile comprimere la funzione sociale.** E' possibile che abbia contribuito la politica con cui la Regione ha redistribuito spazi finanziari per alleviare la morsa del patto di stabilità, dando una boccata d'ossigeno ai municipi; potrebbe dipendere anche dalla partecipazione dei comuni lombardi alla sperimentazione delle nuove regole contabili^[4].

In ogni caso l'incremento di stanziamenti per il sociale a preventivo 2014 rispetto al 2013, è andato ben oltre l'aumento complessivo della spesa corrente dei comuni capoluogo, **a significare un ritorno a privilegiare questo settore nell'allocazione delle risorse disponibili.** Sarà necessario verificare, una volta che saranno disponibili i consuntivi 2014, se l'aumento degli stanziamenti è confermato da un aumento degli impegni.

Fig. 4 - Spesa corrente per la funzione sociale nei certificati preventivi, 2010-2014 - numero indice (2010=100)



La capacità di copertura delle spese con le entrate e la struttura dei costi

Nel campione di comuni lombardi considerato, **mediamente i comuni riescono a coprire, con le entrate specifiche (accertamenti) - presumibilmente con le tariffe per i proventi da servizi sociali - il 4% della spesa sociale corrente** (tab. 1). Solo in poche realtà la copertura raggiunge livelli molto più consistenti: Brescia (17%), Milano (16%), Como e Sondrio (12%). Ciò può dipendere sia da una politica tariffaria nella definizione delle tariffe e soglie tariffarie per l'accesso ai servizi sociali, sia da diversi livelli delle condizioni economiche familiari del territorio.

Tab. 1- Grado di copertura della spesa per la funzione sociale (al netto dei cimiteri), 2013 consuntivi

comune	spesa (milioni)	entrate (milioni)	grado di copertura
Bergamo	21,20	0,70	3%
Brescia	37,30	6,21	17%
Como	19,90	2,44	12%
Cremona	12,64	0	3%

Lecco	13,77	0	3%
Lodi	11,56	0	3%
Mantova	8,71	0	5%
Milano	371,00	58	16%
Monza	26,50	1	5%
Pavia	11,50	1	7%
Sondrio	2,32	0	12%
Varese	14,52	1	4%
Tot	14,52	0,59	4%

I comuni esaminati si differenziano anche nelle scelte sulle modalità di produzione di servizi sociali (Tab. 2). Le realtà dove ci si avvale di più di personale dipendente – ovvero quelle dove questo fattore ha un’elevata incidenza rispetto al totale dei costi - sono Pavia (31,9%), Como (30%) e Monza (29,1%). I casi di maggiore incidenza dei costi per servizi esternalizzati (appalti affidati direttamente dal comune) sono Lecco (63%) e Milano (61,7%); in ogni caso si tratta della tipologia di costi prevalente (59% nella media dei comuni in questione). Singolare il caso di Bergamo, dove la maggior parte dei costi è riferita a trasferimenti^[5], si presume ad enti terzi che si occupano direttamente della gestione e dell’affidamento dei servizi.

Tab. 2 – Composizione (%) della spesa sociale 2014 (preventivi) per fattori

	Personale	Prestazioni di servizi	Trasferimenti	Altro	TOTALE
Bergamo	12,4%	32,4%	53,6%	1,6%	100,0%
Brescia	28,2%	58,6%	10,6%	2,6%	100,0%
Como	30,0%	58,3%	8,4%	3,3%	100,0%
Cremona	21,8%	53,3%	16,3%	8,6%	100,0%
Lecco	9,3%	63,0%	26,3%	1,4%	100,0%
Lodi	16,2%	54,0%	27,5%	2,3%	100,0%
Monza	29,1%	53,5%	10,2%	7,2%	100,0%
Milano	22,6%	61,7%	13,2%	2,4%	100,0%
Mantova	18,9%	51,4%	28,3%	1,4%	100,0%
Pavia	31,9%	58,4%	6,8%	2,9%	100,0%
Sondrio	27,9%	32,3%	35,3%	4,5%	100,0%
Varese	22,9%	49,0%	25,6%	2,5%	100,0%
tot capoluogo	22,8%	59,0%	15,4%	2,8%	100,0%

Per concludere

Le evidenze che emergono dal sottogruppo dei comuni capoluogo confermano alcune caratteristiche che

da sempre contraddistinguono la spesa sociale:

- la situazione di forte eterogeneità da comune a comune, effetto del diverso livello di propensione a investire nel settore;
- l'instabilità del livello di interventi nel sociale nel medio periodo.

Si tratta di realtà sicuramente singolari rispetto al resto dei territori periferici, con livelli di spesa sociale pro-capite molto più sostenuti e nei quali si registra una maggior tenuta del settore rispetto al resto della regione.

Dal 2014 si registrano anche alcuni elementi che, dopo gli anni di rigore finanziario per il welfare locale, fanno pensare a una ripresa; ci si auspica si tratti di tendenze confermate dagli aggiornamenti successivi.

[1] Dalla banca dati è impossibile scaricare i modelli di un'intera regione. Da fonte Istat è invece disponibile il dato aggregato per l'intera regione (dati provvisori 2013), senza possibilità di dettaglio per comune.

[2] E' più probabile che il bilancio registri i finanziamenti e le spese per le partite gestite in forma associata, che invece potrebbero non essere registrate dai comuni minori.

[3] Al netto del servizio necroscopico e cimiteriale la riduzione raggiunge il -5,2%. Ns elaborazione su fonte Istat, I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali, 2010 e 2013.

[4] Si veda Ifel, "Crisi e risanamento della finanza pubblica: impatto e prospettive per i Comuni", Monza, 16/12/2015

[5] La voce "trasferimenti", secondo il modello di classificazione delle spese in uso, non permette di distinguere tra trasferimenti alle famiglie e trasferimenti a imprese o altre organizzazioni. Data la

rilevanza si esclude che si riferisca interamente a trasferimenti monetari alle famiglie erogati dall'ambito.

PDF generated by Kalin's PDF Creation Station