

Le traiettorie evolutive della spesa per il welfare locale

Laura Pelliccia, | 10 aprile 2019

Premessa

L'Indagine Istat costituisce la fotografia più accurata e sistemica degli interventi del welfare locale. A gennaio sono stati diffusi i risultati preliminari dell'Indagine 2016, da cui emergono cambiamenti di particolare rilievo.

Nel proseguo si tenterà una lettura di questi fenomeni cercando, per quanto possibile, di ricondurre i motivi dei cambiamenti alle novità delle politiche sociali e nelle politiche di finanziamento degli enti locali di quegli anni.

Il perimetro degli interventi sociali dell'Indagine Istat continua, al momento, ad includere i servizi socioeducativi per l'infanzia, secondo quanto previsto dal Nomenclatore dei servizi sociali (i dati di seguito presentati si riferiscono all'intero perimetro originale). Occorre tener presente che a seguito della normativa sulla cosiddetta "buona scuola", i servizi socioeducativi per la prima infanzia sono afferiti al mondo dell'istruzione. Il recente Piano Sociale Nazionale 2018-2020, adottato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nell'ambito del decreto di riparto del FNPS 2018 (decreto 26 novembre 2018), ha ridefinito i confini degli interventi sociali al netto di questa componente e ha individuato un percorso di cambiamento che porterà dal 2019, all'impossibilità di utilizzare il FNPS per i servizi socioeducativi per la prima infanzia (si veda l'articolo su [Lombardiasociale.it](#)). Per quanto il quadro del sostegno dello Stato al welfare locale sembra almeno quantitativamente in crescita (si veda l'articolo di Francesco Bertoni su [welforum.it](#)), si prospettano cambiamenti non solo nell'individuazione del perimetro dei "servizi sociali veri e propri" ma anche nella finalizzazione dei fondi statali (a tendere il FNPS sarà orientato prioritariamente a sostenere i servizi per l'infanzia, l'adolescenza e le altre responsabilità familiari[[note](#)]). Il Decreto prevede che il 40% del FNPS 2019 sia indirizzato su questo target[[note](#)]).

In ogni caso riteniamo utile rappresentare l'evoluzione della spesa sociale 2012-2016 e il quadro integrale del sistema di welfare territoriale prima dei suddetti cambiamenti.

Le tendenze d'insieme

La spesa per il welfare locale è stata una delle voci più colpite negli anni di crisi economica e per l'effetto dei vincoli al risanamento della finanza pubblica. A questa criticità si è aggiunto nel periodo 2012-2013 l'azzeramento dei fondi nazionali per le politiche sociali: il combinato disposto di queste cause ha significato un sensibile arretramento delle risorse per il welfare locale. La compressione della spesa sociale locale è proseguita fino al 2013, per poi cominciare una lenta risalita.

Il più recente aggiornamento Istat conferma questa tendenza di ripresa, con un incremento di risorse nel 2016 pari al 2,1%; con questo recupero il livello della spesa sociale ritorna ai livelli esistenti prima della crisi economica della fine dello scorso decennio. Potrebbe avere contribuito a questa recente crescita il fatto che dal 2016 sono stati rimossi alcuni dei vincoli dei comuni in termini di Patto di Stabilità[[note](#)]. Dal 2016 si richiede ai Comuni di raggiungere un unico saldo non negativo di competenza tra entrate e spese in luogo dei molteplici vincoli richiesti in precedenza[[note](#)].

Un ulteriore fattore di crescita potrebbe essere ricercato nella diffusione dei fondi europei quale strumento di finanziamento del welfare locale: infatti, dall'Indagine Istat risulta proprio che nell'ultimo biennio una sempre maggiore quota di spesa dei Comuni è stata finanziata con fondi statali vincolati[[note](#)]. In ogni caso diversi dal FNPS[[note](#)]/Fondi dell'Unione Europea (dal 4,4% del 2014-2015 al 7,4% del 2016), probabilmente in concomitanza con l'entrata in funzione nelle varie regioni del POR FSE 2014-2020.

Se aumenta la spesa sociale a carico dei Comuni, allo stesso tempo si registra una costante diminuzione della quota a carico degli utenti: il livello delle compartecipazioni è in costante riduzione dopo il 2012 (-7% tra il 2012 e il 2016), con un ulteriore calo del 2% nel 2016.

Un focus sugli effetti sulle varie categorie di utenza

Osservando l'andamento nel tempo dell'assorbimento di risorse per categoria di utenza (tab. 1), emerge che nell'ultimo anno si stanno consolidando alcuni trend di medio periodo; in particolare si sottolinea che:

- si rafforza il peso degli interventi a favore del disagio estremo, ad esempio dei servizi per immigrati e nomadi (+20,2% nel 2016);
- si riduce in maniera considerevole l'importanza degli interventi per gli anziani (-3,6% nel 2016)

Il primo fenomeno è spiegabile con la diffusione del "Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati" (Sprar): i comuni hanno evidentemente potenziato i propri interventi di inclusione, grazie anche ai finanziamenti statali dedicati e alla possibilità di ricorso ai fondi dell'Unione Europea.

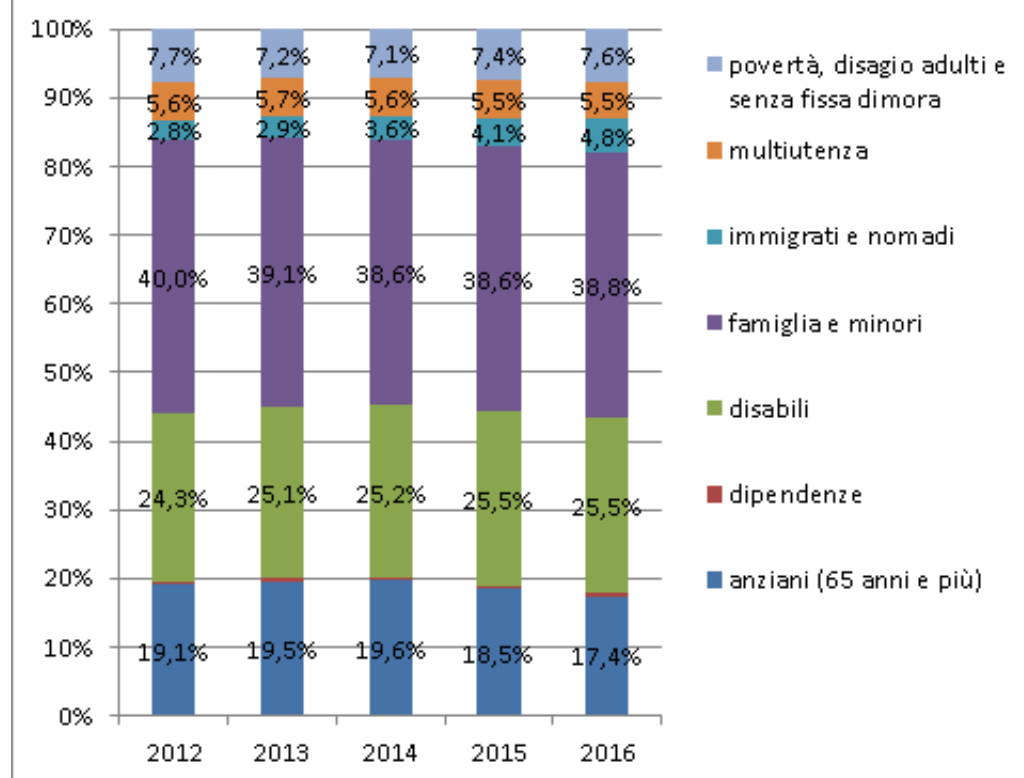
Per quel che riguarda gli anziani, è evidente la difficoltà del welfare territoriale di fronteggiare l'incalzante crescita dei bisogni di questo target: è probabile che la distanza tra il bisogno e le risposte sia tale da scoraggiare i municipi a investire in questo settore, concentrando i propri sforzi su altre partite. Sembrerebbe peraltro che anche la riattivazione dopo il 2013 del Fondo Non Autosufficienza non si sia tradotta, fino al 2016, in aumenti degli interventi per questo target, a differenza di quanto invece emerge per i disabili (+6% tra il 2012 e il 2016).

Tab. 1 - Spesa sociale a carico dei comuni per tipologia di utenza, variazioni 2012-2016

	2016 vs 2015	2016 vs 2012
anziani (65 anni e più)	↓ -3,6%	↓ -7,7%
dipendenze	→ 0,7%	↓ -20,7%
disabili	↑ 2,1%	↑ 6,0%
famiglia e minori	↑ 2,6%	↘ -1,9%
immigrati e nomadi	↑ 20,2%	↑ 76,0%
multiutenza	→ 0,9%	↘ -1,8%
povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	↑ 4,3%	→ 0,0%
Totale complessivo	↑ 2,1%	↗ 1,1%

Osservando i pesi dei vari target in termini di assorbimento di risorse, emerge che Famiglia/minori e disabili si confermano i due target prevalenti, con un rafforzamento di importanza nell'ultimo triennio (Fig. 1).

Fig. 1 - Spesa a carico dei comuni per tipologia di utenza, 2012-2016



Quali interventi si rafforzano e quali invece perdono quota?

Per quel che riguarda l'articolazione per tipologia di interventi, le dinamiche sono molto diverse da servizio a servizio, in alcuni casi vengono confermati gli andamenti di medio periodo, in altri casi si osservano inversioni di tendenza (Tab. 2):

- la spesa per l'assistenza domiciliare (tramite SAD o buoni/voucher e interventi integrati con l'ADI) prosegue la propria riduzione in corso da diversi anni (-1,7% nel 2016 e -6,1% tra il 2012 e il 2016), soprattutto per quel che riguarda gli anziani e i minori, con una tenuta esclusivamente per il target disabili. Si ricorda che alcuni interventi di sostegno come quelli finanziati dal Fondo Nazionale per le Non Autosufficienze fino al 2016 prevedevano una riserva nelle quote di accesso per le gravissime disabilità (la priorità non era riconosciuta per le casistiche invalidanti maggiormente presenti negli anziani, ragion per cui questo target continua a sperimentare una riduzione degli interventi del welfare locale); ciò potrebbe spiegare come mai il rafforzamento degli interventi domiciliari ha riguardato i disabili ma non gli anziani.

In ogni caso, nel 2016 il numero di utenti raggiunti dai servizi a sostegno della domiciliarità risulta in lieve aumento, dopo anni di continua discesa:

- la spesa per l'assistenza residenziale (intesa sia come interventi diretti dei comuni, sia come sostegno al pagamento delle rette) continua a rafforzarsi (+3,2 nell'ultimo anno e +11,5% nel medio periodo); le tendenze più recenti evidenziano un rallentamento in area anziani e un sempre maggiore impegno dei comuni per le situazioni di minori inseriti in strutture (+8,3% nel 2016);
- per i centri diurni prosegue il disinvestimento sia per gli interventi a favore degli anziani che per quelli per i disabili;
- gli interventi dei comuni di integrazione al reddito sembrano in discreta ripresa nel 2016, invertendo il trend negativo di medio periodo;
- l'impegno dei comuni per il sostegno socio educativo scolastico, in contrazione all'inizio del decennio, sperimenta una

crescita importante nel 2016 (+4,5%);

- la spesa dei comuni per i servizi educativi per l'infanzia, dopo il drastico crollo di inizio decennio, registra una leggerissima ripresa. Come confermato dalle anticipazioni specifiche [rilasciate proprio in questi giorni](#), nell'ultimo biennio sembra in corso una stabilizzazione della spesa e del numero di bambini presi in carico, sebbene, a causa del crollo della natalità, il tasso di bambini presi in carico nell'anno scolastico 2016/2017 presenti un discreto recupero (dal 12,6 al 13%)

Tab. 2 - Spesa sociale a carico dei Comuni per le principali tipologie di servizi/interventi, variazioni 2012-2016

	2016 vs 2015	2016 vs 2012
assistenza domiciliare	↘ -1,7%	↘ -6,1%
<i>di cui anziani (65 anni e più)</i>	↘ -3,5%	↘ -15,8%
<i>di cui disabili</i>	↗ 1,9%	↗ 16,4%
<i>di cui famiglia e minori</i>	↘ -2,2%	↘ -9,4%
assistenza residenziale (strutture e integrazioni rette)	↗ 3,2%	↗ 11,5%
<i>di cui anziani (65 anni e più)</i>	↘ -4,8%	↗ 8,9%
<i>di cui disabili</i>	↗ 2,5%	↗ 16,4%
<i>di cui famiglia e minori</i>	↗ 8,3%	↗ 8,0%
centri diurni	↘ -10,8%	↘ -9,7%
<i>di cui anziani (65 anni e più)</i>	↘ -18,2%	↘ -31,5%
<i>di cui disabili</i>	↘ -7,7%	↘ -5,8%
inserimento lavorativo (contributi e servizi)	↘ -14,1%	↘ -17,4%
integrazione reddito	↗ 10,0%	↘ -8,6%
servizi socioeducativi infanzia	↗ 0,1%	↘ -7,8%
servizio sociale professionale	↗ 3,2%	↗ 10,2%
sostegno socio-educativo scolastico	↗ 4,5%	↗ 2,3%
Totale complessivo	↗ 2,1%	↗ 1,1%

Da regione a regione

La variabilità nella spesa tra le regioni non è una novità. In un panorama di storico divario Nord-Sud (misurabile in termini di spesa pro-capite), negli ultimi anni le distanze sembrano ridursi (Fig. 2): da un lato le regioni del Centro-Nord, nel medio periodo, perdono quota, specialmente quelle che solitamente presentavano i più elevati valori nazionali (ad esempio l'Emilia, la Toscana e il Lazio). Fanno eccezione Liguria e Lombardia, in corso di rafforzamento.

Dall'altra parte, le regioni del Sud registrano lievi miglioramenti, eccezion fatta per Calabria e Basilicata.

Tra le variazioni più significative dell'ultimo anno (2016) segnaliamo gli importanti avanzamenti di Lombardia (+8€ procapite) e Campania (+6€ procapite), mentre, in senso opposto, registrano una drastica riduzione le Marche (-9€ pro-capite) e il Lazio (-8€ pro-capite).

Fig. 2 RSO - Spesa sociale dei comuni pro-capite 2012-2016

