

La politica dei dati in ambito socio-assistenziale. Un focus sulla spesa dei Comuni

Francesca Carrera, Anna Teselli

RPS

1. Premessa

Rimandando alla trattazione compiuta negli altri contributi della sessione la riflessione sulle difficoltà di funzionamento del sistema socio-sanitario legate ai debiti informativi tuttora esistenti in campo sanitario, in questo articolo si approfondisce la questione della politica dei dati in ambito socio-assistenziale. Tale aspetto, infatti, rappresenta una delle condizioni per realizzare quei percorsi di integrazione, sia all'interno delle politiche socio-assistenziali¹ che nel più vasto ambito delle politiche sociali, che sono effettivamente alla base di un funzionamento efficace ed efficiente del sistema socio-sanitario, inteso come quell'insieme di servizi e interventi che incorporano assistenza e inserimento sociale, cura della salute, prevenzione e tutela. Programmare, pianificare, gestire e valutare un sistema integrato di interventi e servizi sociali, così come previsto anche dalla legge quadro di riforma dell'assistenza (legge 328/2000), significa quindi che le istituzioni pubbliche, sia a livello nazionale che locale, dispongano, tra l'altro, di strumenti di informazione sociale in grado di produrre dati e conoscenze in modo puntuale, coerente e continuo nel tempo.

Proprio su questa dotazione, diversi studi dell'Ires hanno approfondito la questione delle politiche nazionali e locali sui dati e, in particolare, hanno analizzato due aspetti: *a)* gli strumenti di rilevazione nazionale e le informazioni sulla spesa sostenuta dai Comuni per i servizi e gli interventi socio-assistenziali²; *b)* i sistemi informativi sociali ter-

¹ Qui si trascurava l'analisi delle note specificità del settore socio-assistenziale, storicamente caratterizzato come comparto del *welfare residuale*, rispetto per esempio ad altri comparti come la sanità, la previdenza e il lavoro, e *disomogeneo* per quanto riguarda l'articolazione e il *management* dei servizi da un territorio all'altro.

² Su questo cfr. Mirabile, Carrera, Teselli, Zelinotti, 2006. La ricerca è stata realizzata attraverso la collaborazione fra: Maria Luisa Mirabile, direzione scientifica, Francesca Carrera, Anna Teselli, coordinamento, Riccardo Zelinotti, ricer-

ritoriali. In questo articolo si tralascerà l'analisi del secondo aspetto rimandando alle ricerche prodotte dall'Ires³. Si approfondirà invece la questione di quanto e come spendono i Comuni per i servizi e gli interventi socio-assistenziali.

Come si vedrà in dettaglio nei paragrafi a seguire, ciò che è risultato innanzitutto evidente è la difficoltà a ricostruire a livello nazionale un quadro omogeneo e articolato della spesa socio-assistenziale sia sul versante della quantità, intesa come ammontare finanziario, sia sul versante della qualità, intesa come informazione di dettaglio sulla spesa sostenuta per specifici servizi e interventi socio-assistenziali programmati, gestiti ed erogati dai Comuni. Si è confermata, quindi, la natura disarticolata delle fonti nazionali e locali sulla spesa socio-assistenziale e delle informazioni reperibili; e si è ribadita una tendenza diffusa da parte dei Comuni a non rendere visibili in modo netto per quali servizi e interventi vengono investite le risorse. Viceversa vengono privilegiati comportamenti tesi ad accorpare la spesa in contenitori ampi come ad esempio quello dell'assistenza e della beneficenza pubblica, spesso impegnata sotto forma di trasferimenti più che di servizi.

Si è verificato inoltre che: *a*) la spesa sociale viene prevalentemente impegnata per categorie di utenza piuttosto che per tipologie di servizi; *b*) le categorie di utenza dettagliate vanno da quelle più tradizionali – minori, anziani, disabili, immigrati – a quelle più innovative come ad esempio le responsabilità familiari, le azioni di contrasto alla povertà, i diritti dei minori. Tale processo sta ad indicare dei tentativi di superamento della categorializzazione degli interventi; *c*) in ogni caso, il grado di dettaglio rendicontativo su specifici servizi o interventi è risultato ancora poco diffuso.

catore. Tale studio è stato articolato in tre parti principali: *a*) una fase metodologica, per la ricognizione delle fonti nazionali; *b*) un'analisi, in parallelo e per convergenze/divergenze sui risultati che le diverse fonti hanno reso disponibili sulla spesa a livello nazionale; *c*) un *focus* sui bilanci comunali delle 13 grandi città.

³ Si tratta di diverse indagini realizzate tra il 2001 e il 2005 dall'area *Welfare* dell'Ires su questa tematica e presentate nei seguenti rapporti di ricerca: 1) Mirabile, Carrera, Teselli, anni 2002 e 2003; 2) Aa. Vv., 2004. Inoltre i risultati emersi nel corso di queste ricerche sono stati pubblicati nei seguenti saggi: *a*) Teselli, 2003; *b*) Teselli, 2005; *c*) Teselli, 2007 (in corso di pubblicazione).

2. Come si può parlare di spesa socio-assistenziale

Come è noto, sviluppare degli approfondimenti circostanziati, se non proprio delle analisi accurate, sulla spesa dedicata al settore socio-assistenziale in Italia è un'operazione percorribile soltanto in modo parziale e avendo ben chiari i limiti di indagine che sono «a monte» di ogni lavoro su questo tema. Due sono fondamentalmente i presupposti di cui tenere conto.

Innanzitutto, il fatto che storicamente la gestione degli interventi socio-assistenziali è stata affidata nella maggior parte dei casi ai Comuni o talvolta per delega alle Asl, e questo significa rintracciare la spesa dedicata a tale comparto prevalentemente all'interno dei bilanci comunali, notoriamente documenti diretti ad una rendicontazione «tutta interna» alle amministrazioni locali, quindi scarsamente finalizzati rispetto ai contenuti, agli obiettivi e alle metodiche specifiche di ciascun ambito di intervento e di spesa. Ciò ha determinato un duplice effetto: da una parte, ha scarsamente identificato l'insieme di interventi che compone il settore dell'assistenza da quelli che fanno più capo in senso allargato ai servizi alla persona, come quelli scolastici, di formazione o, in senso limite, quelli necroscopico-cimiteriali (che spesso vengono rendicontati insieme all'ambito socio-assistenziale); dall'altra, ha frammentato la rendicontazione dell'intervento socio-assistenziale in voci di spesa disparate oppure l'ha accorpata in un capitolo di spesa eccessivamente ampio.

Corollario di tale condizione è la disomogeneità che in modo evidente distingue i Comuni tra loro nella rendicontazione della spesa per assistenza; e che molto di rado viene colmata da strumenti informativi sociali, spesso non sufficientemente diffusi o funzionanti in modo non sistematico, non in grado, quindi, di ricostruire a partire dalle peculiarità dell'intervento socio-assistenziale un quadro coerente della spesa per questo ambito.

Il secondo presupposto riguarda il fatto che la scarsa possibilità di fare confronti tra le diverse spese socio-assistenziali sostenute dai Comuni è legata, oltre alla varietà delle soluzioni di rendicontazione adottate a livello locale, alla scarsa attenzione finora dedicata a tale tematica, che soltanto sporadicamente ha condotto alla realizzazione di rilevazioni e/o analisi a carattere nazionale⁴. Ciò è dipeso: *a)* dall'oggetto di anali-

⁴ Più frequenti risultano studi su casi isolati, come ad esempio quello condotto dall'Ires su alcuni Comuni (cfr. Ires, 2003) o quello di Carra e Leoni (2004).

si che, come si è sottolineato, si presenta altamente variabile e disorganico, e che ha verosimilmente alimentato una sorta di «scoraggiamento conoscitivo» della tematica-spesa socio-assistenziale; *b*) da fonti informative incomplete e frammentarie che, in modo analogo alle caratteristiche dell'oggetto di indagine, hanno potuto disincentivare analisi di merito; *c*) dalla limitata attitudine delle istituzioni nazionali nel mettere a punto procedure di rilevazione di sistema e quindi analisi comparative.

Ciò ha determinato, tra l'altro, la diffusione di una pluralità di metodologie di studio, che, se da una parte, come vedremo, consentono un «discorso» sulla spesa socio-assistenziale, dall'altra non facilitano una lettura condivisa e di sistema sul tema.

A partire da tali presupposti lo studio dell'Ires ha innanzitutto privilegiato la realizzazione di un'intensa fase metodologica, finalizzata a ricostruire nel dettaglio fonti, dati, metodi di rilevazione disponibili ad oggi a livello nazionale; si è quindi realizzata una *ricognizione ragionata* sia delle fonti di sistema (di cui parleremo a seguire), che dei dati e delle informazioni fornite da tali fonti (cfr. par. 3)⁵.

2.1 I bilanci consuntivi dei Comuni. Fonti per la comparabilità

Le prime due fonti da cui attingere per indagare la spesa sociale dei Comuni, come illustrato nella tabella 1, sono l'*Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali* messo a disposizione dal Ministero dell'Interno e le elaborazioni fornite dall'Istat sui bilanci consuntivi presenti nell'*Osservatorio* del Ministero. In entrambi i casi le informazioni raccolte risultano omogenee e comparabili tra le varie amministrazioni comunali, perché si basano su un modello utilizzato da tutti i Comuni⁶.

⁵ Nell'analisi si è scelto di non approfondire due aspetti comunque di interesse: quello relativo alle entrate dei Comuni e quello sulle spese per investimenti. Tale scelta è legata, nel primo caso, al fatto che la rendicontazione dei servizi e degli interventi socio-assistenziali avviene esclusivamente tra le spese correnti; nel secondo caso, all'obiettivo di approfondire le dinamiche e le caratteristiche della spesa al di là delle modalità di acquisizione delle risorse e dei soggetti coinvolti, argomento che avrebbe chiesto un'analisi specifica.

⁶ Sulla base del decreto del presidente della Repubblica n. 194 del 1996, infatti, ogni Comune deve immettere i dati relativi al proprio rendiconto in un modello condiviso tra le varie amministrazioni comunali, che dettaglia le voci principali di entrata e di spesa. Tale modello è stato adottato dai Comuni a partire dal 1998.

Tabella 1 - I dati sulla spesa sociale rilevati nei certificati consuntivi dei Comuni

Tipi di dati disponibili	Metodiche di rilevazione e/o di analisi	Accessibilità
<p>È attiva una banca dati che raccoglie i dati di bilancio, certificati nei documenti sia preventivi che consuntivi, e relativi a ciascuna amministrazione provinciale, ciascuna Comunità montana e singolo Comune, per gli anni della serie storica 1998-2003.</p>	<p>La metodica di rilevazione si basa sulla raccolta dei vari tipi di certificati redatti dagli enti locali secondo un modello comune definito nel d.p.r. n. 194 del 1996, che consente il confronto dei flussi finanziari dei vari soggetti. Attraverso la scelta dell'ente locale e/o dell'anno di interesse, infatti, si accede ad un certificato dei bilanci di previsione o di consuntivo, articolato in numerosi quadri (uguali per ogni tipologia di ente) riguardanti, tra gli aspetti principali: le entrate, le spese correnti, le spese in conto capitale, schemi riassuntivi, ecc. Ogni quadro è a sua volta composto da una matrice doppia, che incrocia due tipologie di informazioni. Guardando in particolare al quadro delle spese correnti dei certificati consuntivi, che, come vedremo, sono stati uno degli oggetti privilegiati della nostra indagine, la matrice è composta da una parte dalle funzioni/servizi/interventi di spesa (tra cui quella dedicata al sociale e alle sotto-funzioni che lo compongono), dall'altra dalle tipologie di spesa (quali: il personale, le prestazioni di servizi, i trasferimenti, ecc.).</p> <p>Sul versante della spesa sociale, le voci di spesa utilizzate sono: <i>a</i>) asili nido, servizi per l'infanzia e per minori; <i>b</i>) strutture residenziali e di ricovero per anziani; <i>c</i>) assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona; <i>d</i>) servizio necroscopico-cimiteriale.</p>	<p>La banca-dati è <i>on line</i> presso il sito del Ministero e accessibile per ogni utente.</p>

Fonte: Ministero dell'Interno, Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali

RPS

Francesca Carrera, Anna Teselli

segue Tabella 1

Tipi di dati disponibili	Metodiche di rilevazione e/o di analisi	Accessibilità
<p>Vengono forniti dati provvisori tratti dai certificati consuntivi delle amministrazioni locali (Comuni e Province) per l'anno 2003, disaggregati per regione e per classe di ampiezza demografica (in anticipo rispetto ai risultati delle rilevazioni tradizionali).</p>	<p>Sulla base di un accordo con il Ministero dell'Interno, l'Istat ha realizzato una rilevazione rapida sui certificati di conto di bilancio dei Comuni del 2003, basata su procedure campionarie e su un'acquisizione diretta delle informazioni attraverso modalità telematiche. In tale rilevazione sono stati inclusi tutti i Comuni capoluogo di provincia e i Comuni con più di 60.000 abitanti. I dati sono raccolti in tabelle che riguardano: <i>a</i>) le entrate dei Comuni, suddivise per tipologie (es.: entrate tributarie, contributi e trasferimenti, ecc.), per macro-area geografica, per Regione e per Comuni di diversa ampiezza demografica; <i>b</i>) le spese correnti e in conto capitale, suddivise per tipologia (es.: personale, acquisto di beni e servizi, trasferimenti, ecc.), per funzione (es.: amministrazione, settore sociale, territorio e ambiente, ecc.), per macro-area geografica, per Regione e per Comuni di diversa ampiezza demografica; <i>c</i>) un quadro riepilogativo della gestione finanziaria dei Comuni sulla base di indicatori economico-strutturali, quali il grado di autonomia impositiva, quello di rigidità strutturale, ecc. Viene fornito anche un glossario dei termini tecnico-specialistici utilizzati.</p>	<p>I dati e le elaborazioni sono <i>on line</i> presso il sito dell'Istat e accessibile per ogni utente.</p>

Fonte: Istat, 2005; Ministero dell'Interno

Se tale impostazione consente per la prima volta un'analisi comparata delle entrate e delle spese complessive sostenute dai Comuni e quindi appare uno strumento strategico di confronto delle *policy* generali, risulta nello stesso tempo un mezzo a maglie eccessivamente larghe qualora si voglia entrare nel dettaglio della rendicontazione di una politica specifica. La spesa corrente in campo sociale, infatti, viene articolata in quattro voci: asili nido, servizi per l'infanzia e per minori; strutture residenziali e

di ricovero per anziani; assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona; servizio necroscopico-cimiteriale.

Come si può notare, le quattro voci sono tra loro alquanto disomogenee; mentre quella per gli anziani, oltre a riferirsi ad un *target* specifico, individua anche un determinato servizio – quello di tipo residenziale – la voce destinata agli interventi per i minori, a parte i nidi, si presenta, seppure riferita ad una categoria di utenza, come ambito molto ampio e poco dettagliato. Così come ancora più generica risulta la categoria di spesa dedicata all'ampio capitolo dell'assistenza e della beneficenza, da cui non è possibile ricavare l'articolazione specifica dei servizi e degli interventi concretamente finanziati. L'ultima voce, poi, sui servizi necroscopico-cimiteriali ha poco a che vedere con la programmazione e l'erogazione di un sistema integrato di servizi alla persona e va, a nostro avviso, non considerata come parte di un bilancio socio-assistenziale territoriale⁷.

2.2 La prima indagine censuaria dell'Istat: una fonte analitica

Proseguendo nell'analisi sulle fonti disponibili sulla spesa sociale, una tipologia differente di informazioni viene fornita dalla prima indagine censuaria realizzata dall'Istat sugli interventi e sui servizi sociali erogati dai Comuni singoli o associati⁸. In questo caso, i dati sono stati rilevati direttamente dai Comuni o indirettamente tramite le Regioni e, come si vede dalla tabella 2, si riferiscono ad un insieme di servizi/interventi sociali molto più ampio di quello fornito nei certificati consuntivi. La

⁷ Sono presenti ulteriori fonti che forniscono i dati dei bilanci dei Comuni, tra cui segnaliamo: 1) la banca-dati della rete dei Comuni italiani *Ancitel*, le cui informazioni non sono però pubblicate; 2) un'analisi sui bilanci dei Comuni per regione e classe di ampiezza demografica all'anno 2000, divulgate nel secondo rapporto curato dal Formez (con Anci, Legautonomie, Uncem, Upi; 2003) sullo stato delle autonomie locali. Anche in questo caso le informazioni elaborate si limitano a fotografare la spesa sociale a partire dalle ampie macro-categorie sopra citate, dal momento che si basano, come le precedenti fonti, sui dati presentati nei certificati consuntivi dai Comuni dell'*Osservatorio della Finanza locale*.

⁸ Tale indagine è stata in parte riportata nel *Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali* (2005) realizzato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Oltre all'Istat, l'indagine ha visto coinvolti il Cisis, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, la Ragioneria generale dello Stato, le Regioni e quindi i Comuni. Nel corso del 2007, l'Istat dovrebbe divulgare la seconda *Indagine censuaria sui servizi e gli interventi socio-assistenziali*.

spesa, infatti, risulta analizzata per aree di utenza (famiglia e minori, anziani, disabili, disagio adulti, immigrati, dipendenze, multiutenze), per macro-tipi di interventi (interventi e servizi, trasferimenti in denaro, strutture), per ente gestore e per Regioni e macro-aree geografiche.

Tabella 2 - La spesa sociale dei Comuni ricostruita dall'indagine censuaria Istat

Tipi di dati disponibili	Metodiche di rilevazione e/o di analisi	Accessibilità
<p>Sono stati rilevati (anno 2003) dati sulla spesa sostenuta dai Comuni singoli e associati per gli interventi e i servizi sociali ed elaborati: (i) per Regioni di appartenenza e per macro-aree geografiche; (ii) per ente gestore: Comuni, distretti socio-sanitari, associazioni di Comuni; (iii) per macro-area di interventi: interventi e servizi, trasferimenti in denaro, strutture. Per ciascuna delle tre macro-voci, vengono elencati i servizi/interventi che coprono più spesa o con maggiore presenza sul territorio. Inoltre, ogni macro-voce viene dettagliata in un insieme di singoli interventi e servizi erogati; (iv) per area di utenza (quelle previste dalla legge 328/00 e dalla classificazione europea della protezione sociale - Sespros): famiglia e minori, anziani, disabili, disagio adulti, immigrati, dipendenze, multiutenze.</p>	<p>Si tratta della <i>Prima indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali</i>, realizzata dall'Istat in collaborazione con diverse istituzioni nazionali e locali. La rilevazione è stata effettuata «a distanza», attraverso la somministrazione di un questionario elettronico, che è stato compilato dai Comuni, dalle associazioni di Comuni, oppure indirettamente da alcune Regioni che hanno intervistato i propri Comuni.</p> <p>È stata anche condotta una classificazione condivisa dei singoli servizi e interventi erogati, nonché una mappa territoriale degli enti gestori finalizzata a mettere a fuoco come i Comuni si organizzano per l'erogazione dei servizi.</p>	<p>Dati ed elaborazioni sono disponibili <i>on line</i> presso il sito dell'Istat. L'analisi è però possibile esclusivamente per macro-aree regionali e per Regioni o grandi Comuni. Anche su richiesta, l'Istat non è autorizzato a rendere disponibili i micro-dati relativi ai singoli Comuni o a quelli associati.</p>

Fonte: Istat, 2005, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni (singoli e associati).

Nel complesso, quindi, se ne ricava una mole di informazioni più dettagliata e analitica di quella fornita dall'*Osservatorio* sulla finanza locale, che consente, come vedremo a seguire, una ricostruzione più verosimile della ripartizione quantitativa e qualitativa, nonché delle modalità di gestione, con cui si articola il finanziamento dei sistemi locali di intervento sociale. Nello stesso tempo, però, la metodologia utilizzata in questa indagine, essendo basata su una rilevazione tramite questionario rivolta ai funzionari locali, non tiene conto della documentazione economico-finanziaria che i Comuni da decreto sono tenuti a rilasciare. Se, quindi, le informazioni elaborate risultano maggiormente analitiche, sono però anche difficilmente comparabili con quelle di tipo amministrativo che certificano ufficialmente gli esercizi finanziari: ancora non è stato colmato, cioè, il salto logico tra ciò che viene dichiarato e ciò che viene formalizzato in atti amministrativi cogenti. Perciò, non è possibile mettere a sistema i due canali informativi, ma ci si può limitare, come si farà nel paragrafo successivo, a mettere a fuoco gli aspetti salienti che l'una e l'altra fonte rilevano, senza poter realizzare letture integrate. In tal senso, la rilevazione Istat non consente di dettagliare i dati dei certificati consuntivi e viceversa questi non permettono di riconoscere valore amministrativo-rendicontativo alla varietà delle informazioni raccolte tramite indagine di campo dall'Istat. Il valore aggiunto dell'indagine censuaria Istat sta, invece, nell'aver fornito per la prima volta una classificazione condivisa degli eterogenei interventi e servizi forniti dagli enti locali; una buona base di partenza per dettagliare maggiormente anche in fase di certificazione di bilancio nuclei comuni di interventi e servizi e della spesa relativa. A titolo esemplificativo, nella spesa per famiglia e minori, vengono dettagliati i costi di interventi e servizi, quali il servizio sociale professionale, servizi e interventi di tipo educativo-assistenziale e per l'inserimento lavorativo, l'assistenza domiciliare alle famiglie, i servizi di supporto. Questo insieme potrebbe essere identificato come specifica della spesa per gli interventi destinati a minori e famiglia anche nei bilanci, consentendo un'analisi di maggiore dettaglio della spesa sociale. Per concludere, si segnala come, oltre alle fonti analizzate, siano diffusi studi *una tantum* che forniscono elaborazioni e analisi sulla spesa sociale, talvolta non solo dei Comuni, ma anche delle Regioni e/o delle Province; studi che non risultano comparabili tra loro o con i dati messi a disposizione dalle fonti istituzionali⁹.

⁹ Ad esempio, per citare uno dei lavori più recenti, si pensi ad un *focus* realizzato dalla Fondazione Zancan (2005), in cui si analizza non la spesa sociale certificata

3. I dati e le informazioni sulla spesa socio-assistenziale

Come anticipato, in questa parte si fornisce un'analisi sui dati e le informazioni forniti dalle fonti nazionali sulla spesa sociale sopra analizzate. La finalità è stata di ricostruire un quadro su questo tema che consentisse di fornire una visione di sistema su una tematica finora trattata in modo frammentario e occasionale, ma nello stesso tempo cruciale per orientare le *policy* sul territorio.

In sintesi, riprendendo l'analisi sopra realizzata, i dati finanziari ad oggi disponibili sulla spesa sociale risentono prevalentemente di due elementi di criticità riferibili alla comparabilità e all'analiticità delle informazioni rilevate. Nel complesso le fonti, se sono comparabili, come per esempio l'*Osservatorio* della finanza locale del Ministero dell'Interno, non forniscono informazioni di dettaglio sulle tipologie di interventi e servizi prestati a livello locale; se sono analitiche, come per esempio l'indagine censuaria realizzata dall'Istat, non sono comparabili né sistemiche ma, almeno fino ad oggi, si caratterizzano come rilevazioni *una tantum*.

3.1 I rendiconti sul sociale nei bilanci comunali

L'*Osservatorio* sulla finanza locale del Ministero dell'Interno fornisce un quadro della composizione delle voci di spesa così come riportato nei bilanci comunali, secondo le diverse funzioni, tra cui la funzione del settore sociale e le diverse tipologie di spesa.

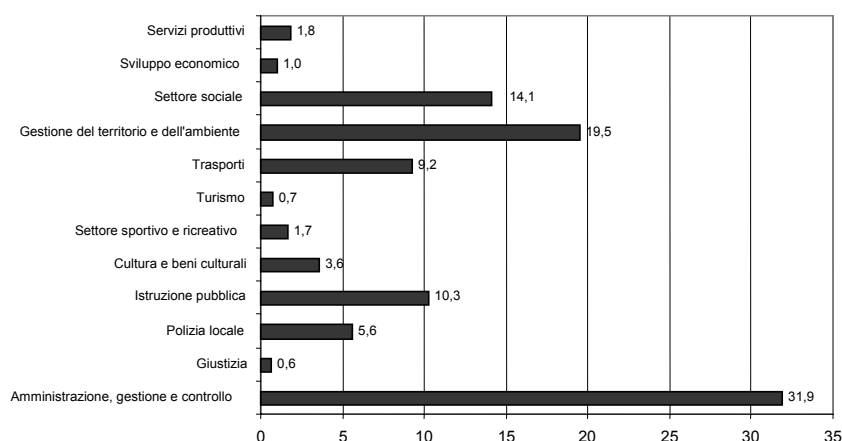
Il grafico 1 rappresenta una fotografia nazionale della composizione della spesa dei Comuni per macrofunzioni, così come emerge dall'articolazione dei bilanci. Da una lettura generale dei dati relativi alle spese correnti (anno 2003) suddivise per macrofunzioni, risulta come il peso del settore sociale rispetto alle altre funzioni di spesa sia del 14,1%, dato che in termini assoluti è pari a circa 6,4 miliardi di euro. Le voci di spesa più elevate sono quelle destinate alla funzione «amministrazione, gestione e controllo» che rappresenta il 31,9% del totale della spesa; e alla funzione «gestione del territorio e dell'ambiente (19,5%)». A queste segue, al terzo posto, la funzione del sociale.

A livello regionale, viene sostanzialmente confermata questa tendenza nazionale a concentrare le uscite per le funzioni di «gestione, ammini-

dai Comuni, ma quella delle Regioni, a partire da un'analisi dei bilanci consuntivi regionali (anno di riferimento: 2001).

strazione e controllo» di «gestione del territorio»; rispetto all'articolazione territoriale, al Sud le quote di spesa dedicate alla gestione interna risultano superiori alla media nazionale riportata nel grafico 1.

Grafico 1 - Spese correnti delle amministrazioni comunali per le macrofunzioni. La spesa dei Comuni per la funzione sociale (anno 2003)



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio finanza locale.

Considerando la spesa dedicata dai Comuni italiani al settore sociale, ancora nelle Regioni del Sud si registra uno scostamento verso il basso, rispetto al valore medio nazionale (14,1%)¹⁰ (tabella 3).

¹⁰ Sebbene quanto sin qui detto mostri chiaramente quale sia la tendenza a livello nazionale, e cioè che la spesa dei Comuni per il settore sociale si colloca fra le prime tre voci nei bilanci, per un'analisi più attenta a livello regionale, occorre precisare che il valore medio italiano (14,1%) è influenzato dalla percentuale di spesa sociale registrata in Friuli-Venezia Giulia (26,2%) che contribuisce in modo piuttosto significativo ad elevare la media. Eliminando il valore massimo (appunto quello del Friuli-Venezia Giulia) e quello minimo (6,7% della Calabria), si ottiene un quadro leggermente modificato. Il valore medio italiano scende, infatti, al 12,9% e le distanze si riducono, pur rimanendo la funzione sociale al terzo posto.

Tabella 3 - Percentuali di spesa per la funzione sociale e Regioni (anno 2003)

Regioni	Funzione sociale
Calabria	6,7
Puglia	9,6
Basilicata	9,9
Campania	9,0
Molise	7,2
Lazio	13,7
Abruzzo	8,7
Umbria	12,2
Marche	13,9
Toscana	13,0
Emilia Romagna	20,7
Liguria	11,1
Piemonte	13,7
Veneto	15,1
Friuli-Venezia Giulia	26,2
Trentino Alto Adige	12,8
Lombardia	18,2
Sicilia	12,3
Sardegna	17,7
Italia	14,1

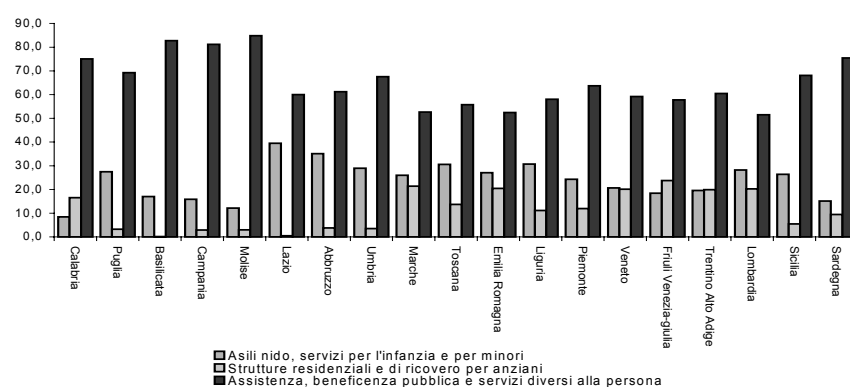
Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio finanza locale.

Focalizzando l'attenzione sul settore sociale¹¹, si evidenzia come poco più del 60% della spesa viene destinata ad un capitolo ampio denominato *assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona*; il restante alle voci *asili-nido, servizi per l'infanzia e per minori* (il 26,3%) e *strutture residenziali e di ricovero per anziani* (il 13,6%). Questa tendenza viene confermata anche dall'analisi dei dati a livello regionale (cfr. grafico 2), per cui la voce *assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona* risulta la più significativa, in tutte le Regioni, con punte più elevate rispetto alla media nazionale nelle Regioni del Sud. Questo dato con-

¹¹ Escludendo il servizio necroscopico e cimiteriale.

fermerebbe l'ipotesi che questa voce di spesa viene utilizzata dai Comuni come un «contenitore indistinto» che comprende molteplici servizi e interventi differenziati fra loro.

Grafico 2 - La spesa dei Comuni per tipologie di servizio della funzione sociale (anno 2003)



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio finanza locale.

Inoltre, a livello nazionale le quote di gestione dei servizi e degli interventi che assorbono più risorse, oltre il 90% del totale della *funzione sociale*, sono quelle relative alle voci per: «prestazioni di servizi» (il 40%), che riguardano le spese destinate all'acquisizione di servizi da soggetti terzi da parte dei Comuni; a seguire per i «trasferimenti» (il 28%), che rappresentano le quote finanziarie che i Comuni versano ad altri soggetti, senza ottenere/richiedere specifici interventi o servizi; infine per la voce «personale» (il 25%), che si riferisce ai costi sostenuti dai Comuni per il personale interno all'amministrazione.

Queste tendenze generali cambiano se si considera in che modo all'interno di ciascuna categoria del settore sociale descritta vengono destinati gli impegni. Esemplificando, per gli *asili nido* la voce di spesa maggiore è quella destinata al «personale» interno all'amministrazione (48,4%), per le *strutture residenziali e di ricovero per gli anziani* è la voce «prestazione di servizi» (49,8%) la più elevata. Discorso diverso va fatto, invece, per la funzione *assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona*. In questo caso infatti, la voce «trasferimenti» risulta la più

elevata (41,5%) soprattutto nelle Regioni del Sud, mentre al Centro e al Nord, pur mantenendo elevati livelli di spesa, viene superata dalle prestazioni di servizi.

Nel complesso comunque questi andamenti confermano la tendenza dei Comuni all'esternalizzazione e all'affidamento a soggetti esterni dell'erogazione di questa tipologia di servizi e interventi che rientrano nell'ampio capitolo di spesa denominato *assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona*.

3.2 La spesa in dettaglio per tipologie di servizi e interventi socio-assistenziali

A differenza dei dati sulla spesa sociale sostenuta dai Comuni rilevati dall'*Osservatorio* sulla finanza locale del Ministero dell'Interno, attraverso l'indagine Istat è possibile ottenere informazioni di dettaglio sull'articolazione della spesa comunale in relazione alle diverse tipologie di servizio e intervento e alle aree di utenza considerate¹².

La spesa sostenuta dai Comuni nel 2003 per i servizi sociali, secondo questa indagine, è stata pari a 5,3 miliardi di euro. A livello nazionale la maggior parte della spesa (l'84%) è rivolta alle aree di utenza cosiddette tradizionali, quali la famiglia e i minori (il 38%), gli anziani (il 25%) e i disabili (il 21%), mentre la spesa erogata per tutte le altre aree di utenza è pari a circa il 16%.

Per quanto riguarda invece l'andamento della spesa secondo le tre macro-aree di intervento analizzate, la spesa si distribuisce in maniera uguale fra l'area «interventi e servizi» e l'area «strutture» (rispettivamente del 37%), mentre per i «trasferimenti in denaro» la spesa è pari al 26,0%. Inoltre, le quote di spesa maggiori sostenute dai Comuni sono rivolte ai servizi «storici/tradizionali», non a carattere innovativo e integrato, come per esempio gli asili nido per la famiglia e i minori, l'assistenza domiciliare per gli anziani, i servizi e gli interventi di tipo educativo per i disabili.

¹² L'indagine censuaria Istat fornisce anche i dati sulla spesa sociale pro capite (in Italia pari nel 2003 a poco più di 91 euro), calcolata sulla rispettiva popolazione di riferimento. In riferimento alle aree di utenza, e considerando quelle tradizionali a cui i Comuni dedicano nel complesso più dell'80% della spesa, in media la spesa sociale pro capite per l'area «famiglia e minori» è pari a circa 86 euro; per l'area «anziani» a 119 euro; per l'area «disabili» a 1.568 euro.

Tabella 4 - Spesa sociale dei Comuni per area di utenza e macroarea di interventi e servizi (anno 2003)

Macro aree di intervento	% di spesa su tot. area utenza	Tipologie principali di servizi e interventi
<i>Famiglia e Minori</i>		
<i>di cui per:</i>		
Interventi e servizi	17,8%	La quota di spesa destinata alle famiglie e ai minori per l'erogazione di interventi e servizi più consistente è quella prevista per le attività di servizio sociale professionale (7,9%), a cui segue quella destinata ai servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo dei minori (4,3%).
Trasferimenti in denaro	26,8%	Si tratta di contributi economici destinati prevalentemente al pagamento della retta per prestazioni residenziali (7,7%) e al pagamento dei contributi economici ad integrazione del reddito familiare (4,7%). Solo lo 0,3% dei trasferimenti in denaro rivolti alla famiglia e ai minori è finalizzato all'inserimento lavorativo.
Strutture	55,4%	Nel complesso si tratta di strutture a carattere semiresidenziale o diurne (48,9%) e sono prevalentemente asili nido (39,3%).
<i>Anziani</i>		
<i>di cui per:</i>		
Interventi e servizi	44,9%	Sono soprattutto interventi di assistenza domiciliare (35,5%).
Trasferimenti in denaro	24,8%	Si tratta di contributi economici destinati prevalentemente al pagamento della retta per prestazioni residenziali (14,3%).
Strutture	30,3%	Si tratta prevalentemente di strutture comunitarie a carattere residenziale (25,6%).
<i>Disabili</i>		
<i>di cui per:</i>		
Interventi e servizi	44,1%	Il 19,9% della spesa per interventi e servizi rivolti ai disabili è destinato agli interventi e servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo e il 10,8% all'assistenza domiciliare.
Trasferimenti in denaro	26,0%	Si tratta di contributi economici destinati prevalentemente al pagamento della retta per prestazioni residenziali (7,6%) e ai contributi economici ad integrazione del reddito familiare (7,2%). La quota di spesa destinata all'inserimento lavorativo è pari invece a 1,1%.

segue Tabella 4

Macro aree di intervento	% di spesa su tot. area utenza	Tipologie principali di servizi e interventi
Strutture	29,9%	Nel complesso si tratta di strutture a carattere semi-residenziale o diurne (19,2%).
Disagio adulti	6,8%	
<i>di cui per:</i>		
Interventi e servizi	30,6%	La quota di spesa più consistente in questa macro-area è destinata al servizio sociale professionale (10,3%) e agli interventi e servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo (7,3%).
Trasferimenti in denaro	54,8%	Sono prevalentemente contributi economici per l'integrazione del reddito familiare (18,4%) e per l'alloggio (16,2%).
Strutture	14,6%	La spesa maggiore è quella per le strutture comunitarie e residenziali (12,0%).
Multiutenze	5,9%	
<i>di cui per:</i>		
Interventi e servizi	5,9%	Sono principalmente voci di spesa dedicate alle azioni di sistema e alle spese di organizzazione (73,3%).
Immigrati	2,3%	
<i>di cui per:</i>		
Interventi e servizi	44,7%	Poco più della metà della spesa è rivolta alle attività di servizio sociale professionale (23,9%).
Trasferimenti in denaro	23,2%	Si tratta prevalentemente di contributi economici per l'alloggio (7,0%) e per l'integrazione del reddito familiare (5,5%).
Strutture	32,1%	Nel complesso sono strutture comunitarie e residenziali (28,1%).
Dipendenze	1,1%	
<i>di cui per:</i>		
Interventi e servizi	55,2%	Il 17% della spesa è destinata ai servizi e interventi per l'integrazione sociale, il 16,1% agli interventi e servizi educativi e per l'inserimento lavorativo, il 12% per le attività di servizio sociale professionale.
Trasferimenti in denaro	20,2%	Si tratta prevalentemente dei contributi al pagamento per la retta per prestazioni residenziali (4,8%).
Strutture	24,6%	Il 12% della spesa è destinata alle strutture diurne o semi-residenziali, l'8,5% alle strutture comunitarie e residenziali.

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Istat 2005.

Dalla lettura incrociata dei dati sulle aree di utenza e sulle macro-aree di intervento, risulta che la spesa dei Comuni destinata ai «trasferimenti in denaro», ad eccezione degli adulti in difficoltà, costituisce la quota minore di spesa rispetto alle altre due macro-aree (servizi e interventi e strutture). Da una parte, questo dato potrebbe essere interpretato – in prima battuta – come la risposta dei Comuni alla necessità, ormai da anni evidenziata da più parti, di superare la logica dell'assistenzialismo basata sull'erogazione dei contributi economici, attraverso la realizzazione di servizi e interventi fra loro integrati. In realtà questo dato, da solo, non consente di confermare tale interpretazione: occorrerebbe disporre delle informazioni sul numero degli utenti e sulla quantità di servizi e strutture effettivamente realizzate dai Comuni (che l'indagine Istat non fornisce). In tal modo, infatti, si potrebbe confrontare il numero dei beneficiari della misura «trasferimento in denaro» con quello dei destinatari dei servizi e valutarne il peso relativo.

Inoltre realizzare servizi e strutture richiede da parte dei Comuni quote di spesa maggiori rispetto alla «semplice» erogazione di contributi economici: esemplificando, la quota di spesa necessaria alla realizzazione di un asilo nido o di un centro diurno è ovviamente maggiore rispetto alla spesa per il pagamento di un contributo finalizzato all'integrazione del reddito familiare. Una quota maggiore di spesa per servizi e strutture quindi non corrisponde in modo meccanico ad un numero più elevato di beneficiari rispetto a quello dei destinatari di misure economiche. Anzi, con molta probabilità, si tratta di una relazione inversamente proporzionale, per cui anche se più bassa la spesa per trasferimenti in denaro consente di raggiungere una platea più vasta di destinatari.

Infine, per quanto riguarda il livello territoriale occorre evidenziare che rispetto alle aree di utenza la distribuzione della spesa rispecchia sostanzialmente l'andamento nazionale, a conferma che in Italia il sistema socio-assistenziale è organizzato/strutturato secondo categorie di beneficiari.

4. Conclusioni. Quanto e come spendono i Comuni in Italia per gli interventi e i servizi socio-assistenziali?

Due sono stati i quesiti di fondo dello studio Ires sulla spesa sociale sostenuta dai Comuni italiani, illustrati in questo articolo: quante ri-

sorse vengono investite per la realizzazione di servizi e interventi socio-assistenziali e secondo quali modalità?

Sul primo aspetto, le fonti non concordano tra loro: secondo l'indagine censuaria dell'Istat la spesa socio-assistenziale nel 2003 è stata pari a 5,3 miliardi di euro, mentre secondo i dati dell'*Osservatorio* del Ministero dell'Interno sulla finanza locale è stata pari a 6,4 miliardi di euro, sempre per lo stesso anno. Tali effetti discrepanti nell'individuazione del macro-valore corrispondente all'investimento complessivo compiuto dai Comuni sul settore socio-assistenziale sono già un segnale di quanto risulti complessa un'analisi su tale tematica.

Questo aspetto è stato ampiamente trattato nel secondo paragrafo dell'articolo, in cui si è messa in luce la natura disarticolata delle fonti nazionali e locali sulla spesa socio-assistenziale e quindi delle informazioni reperibili. Si passa da documenti di rendicontazione locali, spesso finalizzati ad analisi di tipo amministrativo, più che di efficacia/efficienza delle *policy*, a banche-dati ministeriali che, se consentono confronti tra le varie realtà locali, si limitano a mettere a fuoco alcune macro-voci di spesa, senza approfondirne caratteristiche analitiche importanti per una lettura di merito sulle scelte compiute in un settore come quello socio-assistenziale contraddistinto da un insieme ampio e vario di interventi, progetti, servizi.

L'analisi poi si complica ulteriormente quando si tenta di approfondire il secondo aspetto, quello cioè della composizione interna della spesa socio-assistenziale. D'altra parte, tale elemento risulta, a nostro avviso, cruciale quanto il primo: se, infatti, attraverso una lettura dell'ammontare complessivo delle risorse investite sul comparto socio-assistenziale è possibile valutarne il peso anche rispetto ad altri ambiti di intervento sociale, come la sanità, l'educazione e così via, un'analisi dell'articolazione interna della spesa socio-assistenziale consente un approfondimento delle *policy* locali, del loro valore in termini assoluti e relativi.

Su questo aspetto, però, l'indagine è risultata ancora più complessa sempre per lo stato delle fonti e dei dati disponibili. Da una parte, ad esempio, attraverso la banca-dati dell'*Osservatorio* è stato possibile comparare la spesa sociale dei Comuni in quanto vengono elaborate le informazioni contenute nei bilanci consuntivi dei Comuni secondo griglie omogenee, ma al prezzo di ottenere i dati sul settore sociale raccolti secondo voci di spesa ampie e generiche, quali per esempio quella di «assistenza e beneficenza pubblica». D'altra parte, anche nel caso in cui, come nell'indagine censuaria Istat, vengono fornite in-

formazioni dettagliate sulle tipologie di servizio e intervento, si è evidenziato come non risulti possibile ricondurle ai vari comportamenti amministrativo-politici dei Comuni, in quanto i dati vengono presentati per macro-aree geografiche o per regione e non per singoli comuni. In pratica, si conoscono i vari interventi e servizi realizzati, ma non i soggetti cui fanno capo.

In ogni caso, come si è detto nel terzo paragrafo, da entrambe le fonti sono risultati prevalere i seguenti aspetti: *a)* una spiccata articolazione della spesa sociale dei Comuni sul versante dei servizi e degli interventi rivolti a categorie storiche di utenza, quali in particolare gli anziani e i minori; *b)* una debolezza delle informazioni e dei dati sull'articolazione della spesa sociale secondo specifiche tipologie di servizio e intervento; *c)* quote di spesa maggiori destinate all'erogazione di «trasferimenti» monetari/contributi economici rispetto a quelle per servizi e strutture.

Se questo è risultato essere lo stato delle fonti e delle informazioni disponibili in materia di spesa per servizi e interventi socio-assistenziali, attuare politiche integrate in campo sociale, anche finalizzate a migliorare il funzionamento del sistema socio-sanitario, difficilmente potrà prescindere da una politica dei dati più efficiente e sistematica. Soltanto attraverso la realizzazione di azioni di sistema tese ad armonizzare fonti e informazioni e a costruire un sistema di monitoraggio nazionale, oltre a conoscere tramite rilevazioni puntuali e comparabili in che modo i vari Comuni investono le proprie risorse su servizi e interventi socio-assistenziali, si potranno compiere analisi di merito sulle *policy* che sono alla base delle scelte di sostegno finanziario, mettendo in luce se e come le attività di programmazione, gestione, ed erogazione dei servizi sociali siano in grado di rispondere ai bisogni della cittadinanza secondo i criteri dell'efficacia e dell'efficienza.

