

Bilanci dei Comuni, welfare locale e contrattazione sociale. Conessioni e divergenze

Francesca Carrera e Beppe De Sario

RPS

Alla luce di recenti studi condotti dalla Fondazione di Vittorio sui temi del welfare, l'articolo analizza i bilanci comunali rispetto alla spesa sociale, agli ambiti di compartecipazione, alle entrate fiscali e tributarie, alle criticità e rigidità economico-finanziarie, provando inoltre a connettere tali vincoli con le opportunità per il sindacato nella contrattazione sociale e territoriale.

In tal modo si mette in evidenza il nesso tra i due pilastri della contrattazione sociale stessa: la fiscalità locale, da una parte, e il sistema dei servizi dall'altro. Rispetto ai bilanci comunali, l'articolo approfondisce la dinamica della spesa a partire dal 2007, in particolare per i servizi residenziali per anziani, i servizi per minori e i servizi di assistenza e beneficenza pubblica.

1. Introduzione

L'articolo si basa su un filone di studi e ricerche sulla contrattazione sociale e sul welfare territoriale realizzato dalla Fondazione di Vittorio, in collaborazione con lo Spi nazionale e con l'Inca nazionale (Carrera e De Sario, 2016a, 2016b). In questo contributo si approfondisce, in particolare, l'analisi dell'offerta e della spesa sociale dei Comuni. L'obiettivo principale si sostanzia nel definire elementi di valutazione su spesa sociale e fiscalità che si connettano ai vincoli e alle opportunità per il sindacato nella contrattazione sociale e territoriale, valorizzando in tal modo il nesso tra i due pilastri della contrattazione sociale stessa: la fiscalità locale, da una parte, e il sistema dei servizi dall'altro. Le ricerche realizzate si sono concentrate nella valutazione del ruolo, all'interno dei bilanci comunali, della spesa sociale, degli ambiti di compartecipazione e delle entrate fiscali e tributarie; si sono interpretati valori e tendenze sullo sfondo dei diversi contesti di welfare locale. La spesa sociale dei Comuni è stata indagata guardando alla sua evoluzione negli anni più recenti, nel dettaglio delle risorse impegnate per funzioni e servizi sociali¹. Per quanto riguarda

¹ Sotto il profilo metodologico, l'analisi dei bilanci dei Comuni è stata realizzata attraverso l'analisi quantitativa della spesa sociale a partire dai dati sui bilanci comunali della Banca dati Aida PA, Bureau Van Dijk.

i bilanci comunali, nella prima parte dell'articolo si mette in evidenza la dinamica della spesa a partire dal 2007, con riferimento particolare a due dimensioni: la prima centrata sulla spesa corrente complessiva per «funzioni e servizi», mentre la seconda sulla componente dei «trasferimenti», e cioè su erogazioni prettamente monetarie (o assimilabili). La prima dimensione è stata approfondita fino al dettaglio della spesa per servizi residenziali per anziani, servizi per i minori e servizi di assistenza e beneficenza pubblica. La seconda si è concentrata sui trasferimenti riferibili alle funzioni sociali e diretti alle «famiglie ed enti non profit» (che in certa misura illustrano l'orientamento a erogare contributi economici vs. servizi) insieme ai trasferimenti verso consorzi di servizi, imprese pubbliche, altri enti della Pubblica amministrazione, dietro ai quali emergono i contorni e i differenti livelli di penetrazione e maturazione delle strutture territoriali del welfare.

La lettura dei bilanci, affiancata ai dati Istat sulla spesa per servizi e prestazioni, traccia un'utile cornice preliminare, ma per alcuni aspetti parziale, specie tenendo in conto gli elementi a cui le stesse analisi dei bilanci e della spesa alludono: le specificità territoriali presenti nel paese, sia rispetto alla distribuzione e allocazione delle risorse disponibili alle amministrazioni, sia rispetto all'articolazione dell'offerta dei servizi. Su questi aspetti, nella seconda parte dell'articolo si analizza il ruolo della contrattazione sociale del sindacato, in relazione alle strategie degli enti gestori ed erogatori, con il fine di connettere il sistema dei servizi con le politiche fiscali, tributarie e tariffarie.

2. *Tipologie e spesa sociale dei Comuni*

La finanza locale rappresenta una dimensione critica per le amministrazioni pubbliche e per la vita delle comunità, con rilevanti riflessi sulla gestione, sulla programmazione e sull'intervento degli enti locali nei diversi capitoli delle politiche sociali e territoriali. In questa luce, alcuni orientamenti dei capitoli di bilancio e delle specifiche voci di spesa possono illustrare, a un livello generale, tendenze e orientamenti delle amministrazioni nell'affrontare le urgenze sociali e le trasformazioni del sistema dei servizi.

Se il nuovo regime dei bilanci armonizzati consentirà nel medio termine – superati gli shock applicativi iniziali – di affrontare lacune e opacità dei bilanci pubblici degli enti locali, vi sono in ogni caso alcuni processi e vincoli esterni che continuano a incedere in modo differen-

ziato sulla composizione delle spese e delle entrate: la realizzazione del sistema associativo intercomunale (sia rispetto alla governance sia alla gestione associata dei servizi pubblici locali, delle funzioni amministrative, dei servizi sociali); le ristrettezze e le rigidità del patto di stabilità interno; variegati orientamenti territoriali alla gestione dei servizi per i cittadini, in primo luogo quelli sociali e socio-sanitari; ma anche modelli e canali di finanziamento delle politiche sociali non omogenei a livello territoriale. Su questi ultimi aspetti, i flussi di risorse che alimentano le strutture del welfare territoriale (consorzi dei servizi, aziende speciali, ambiti sociali, ecc.) rappresentano una variabile rilevante sia per i servizi di natura socio-sanitaria sia per quelli di contrasto delle nuove criticità sociali (povertà, impoverimento, esclusione sociale). Sul piano dei bilanci comunali tutto ciò trova un riscontro non del tutto evidente, anche a seguito del trasferimento di competenze organizzative e titolarità degli interventi ad altri livelli territoriali, e questo aspetto va tenuto in considerazione in ogni analisi quantitativa sulla finanza locale, specie rispetto alle funzioni e ai servizi sociali.

La scelta analitica si è concentrata su tre anni chiave: l'ultimo disponibile in modo completo², ovvero il 2014; il 2010, anno nel quale diverse fonti³ assegnano un picco della spesa sociale dei Comuni; e il 2007, ovvero l'ultimo anno di bilancio precedente l'attuale fase di crisi economica. Un primo dato generale inquadra il cambiamento nel tempo e il profilo delle entrate e delle uscite complessive. Se l'entità totale delle entrate (*accertamenti*) risulta nel 2014 in ripresa rispetto al dato del 2010 (circa 85 miliardi di euro), attestandosi sugli 88 miliardi, essa si mostra comunque inferiore ai valori pre-crisi (pari a circa 90 miliardi di euro). Considerando lo stretto legame imposto dai vincoli di bilancio alla finanza locale, l'andamento delle spese (*impegni*) corrisponde sostanzialmente a quello delle entrate totali (intorno agli 85 miliardi di euro, almeno a partire dal 2010).

La composizione delle entrate è piuttosto variegata territorialmente. Nel complesso, le entrate extra-tributarie crescono nel periodo di circa 700 milioni di euro (da 11,5 a 12,2 miliardi di euro), soprattutto per l'incremento significativo di questa voce per le regioni del Nord-Ovest, in gran parte addebitabile alle entrate per servizi pubblici locali e di quelli per il trattamento dei rifiuti e l'igiene urbana. L'incremento

² I dati Aida PA (Bureau Van Djck) sui bilanci 2015 risultano al momento ancora incompleti, arrivando a contare circa 7.500 comuni su un totale di oltre 8.100.

³ Cfr. Istat, *I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali*, 2012 e seguenti.

più considerevole delle entrate è però concentrato su quelle tributarie. Tasse e tributi hanno visto aumenti significativi sia per iniziativa dei governi centrali, con la ridefinizione (non ancora assestata) della normativa vigente sulla tassazione immobiliare (Imu, Tasi, Iuc), sia per i progressivi incrementi della pressione fiscale locale attraverso l'Irpef e altre tasse e tributi. In generale, il peso delle entrate tributarie è sostanzialmente raddoppiato tra il 2007-2010 e il 2014, passando da circa 22-23 miliardi a oltre 39 miliardi di euro. In valori assoluti, e incremento percentuale, sicuramente il primato degli aumenti di questa macro-voce di bilancio spetta al Centro e alle regioni del Sud e Isole. Osservando le componenti più rilevanti delle entrate tributarie, l'aumento del peso relativo e assoluto delle addizionali Irpef è costante nel periodo (da 2,5 miliardi a 4,3 miliardi di euro), e peraltro tende a divaricarsi nelle differenti ripartizioni territoriali: mentre nel Nord-Est, nel Centro e nel Sud e Isole l'aumento nel periodo risulta intorno all'80%, nel Nord-Ovest il peso delle addizionali Irpef risulta più che raddoppiato (da 666 milioni nel 2007 a quasi 1,4 miliardi di euro nel 2014). La combinazione della dinamica territoriale delle entrate extra-tributarie e tributarie, attraverso i bilanci, può venire accostata all'analisi degli elementi di policy che si evidenziano nella contrattazione sociale territoriale. In questo senso, gli aumenti di pressione fiscale, tributaria e tariffaria più rilevanti si concentrano maggiormente sui redditi e meno sui patrimoni, in particolare attraverso misure poco segnate dalla progressività fiscale (l'addizionale Irpef), per quanto in diversi territori – particolarmente quelli in cui l'aumento del gettito da Irpef locale è stato più contenuto – si ritrovino anche graduazioni progressive delle aliquote e soglie di esenzione totale, sia definite in base al reddito imponibile sia ai valori Isee. In questo caso si tratta di un uso dell'Isee a fini perequativi e di progressività che, laddove applicato, beneficia i redditi medio-bassi da lavoro e da pensione (fino alla soglia di 1,5/2 volte il minimo), con livelli di esenzione che possono attestarsi anche intorno ai 12-15.000 euro Isee.

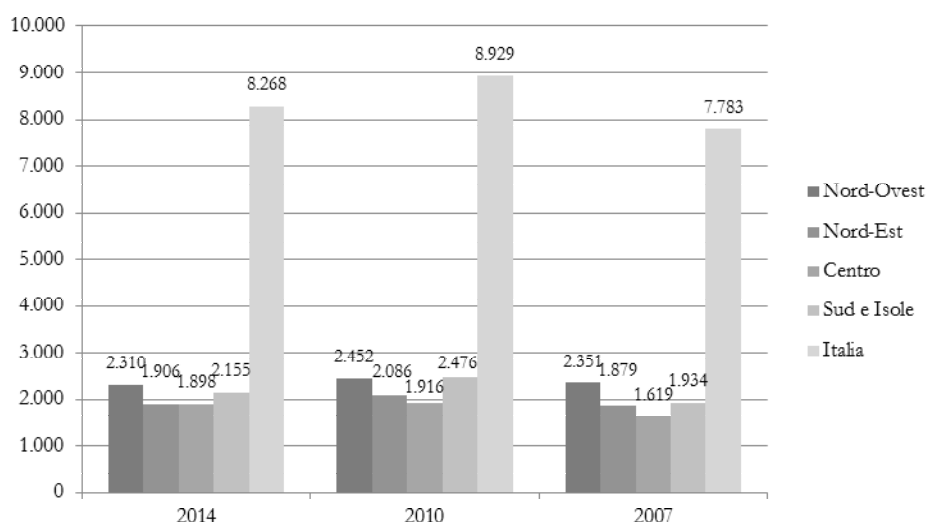
2.1 *La spesa sociale dei Comuni*

La cornice generale della spesa sociale dei Comuni è offerta dall'indagine Istat del 2011 sulla «Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati» che fornisce anche dati sulla spesa sostenuta dagli utenti per i servizi di cui usufruiscono (compartecipazione). Nel 2011 la spesa complessiva sostenuta dai Comuni (singoli e in forma associata) è stata di circa 7 miliardi di euro e, per la prima volta dal 2007, diminuisce

rispetto all'anno precedente (-1,4%). In relazione all'utenza, gli anziani sono tra i principali destinatari dei servizi offerti (19,8%), preceduti dalle famiglie con minori (40,1%) e dalle persone disabili (23,2%). In relazione alle macro aree di interventi, le quote maggiori di spesa riguardano gli «Interventi e servizi» che assorbono il 38,9% della spesa totale, seguiti dagli esborsi per le «Strutture» (35,7%) e dai «Trasferimenti in denaro» (25,4%). Nel 2011 la compartecipazione degli utenti alla spesa dei Comuni per i servizi e gli interventi sociali è stata pari al 10,5% del totale complessivo, con evidenti scostamenti territoriali rispetto al dato medio, più bassa nelle regioni del Sud e più elevata al Nord.

Dal punto di vista dei bilanci, l'andamento della spesa sociale dei Comuni (figura 1) ha presentato un picco negli anni centrali della crisi, toccando nel 2010 quasi i 9 miliardi di euro, contro i 7,8 circa del 2007 e gli 8,3 del 2014. Questo andamento si spiega anche attraverso interventi finalizzati a una risposta immediata ai primi anni di crisi, soprattutto in funzione del sostegno al reddito delle componenti di popolazione colpite in misura più evidente, attraverso fondi anticrisi a favore di lavoratori in cassa integrazione, in mobilità, disoccupati, e in misura minore precari e discontinui.

Figura 1 - Bilanci comunali. Funzioni del settore sociale (impegni 2007-2014, per ripartizioni territoriali)



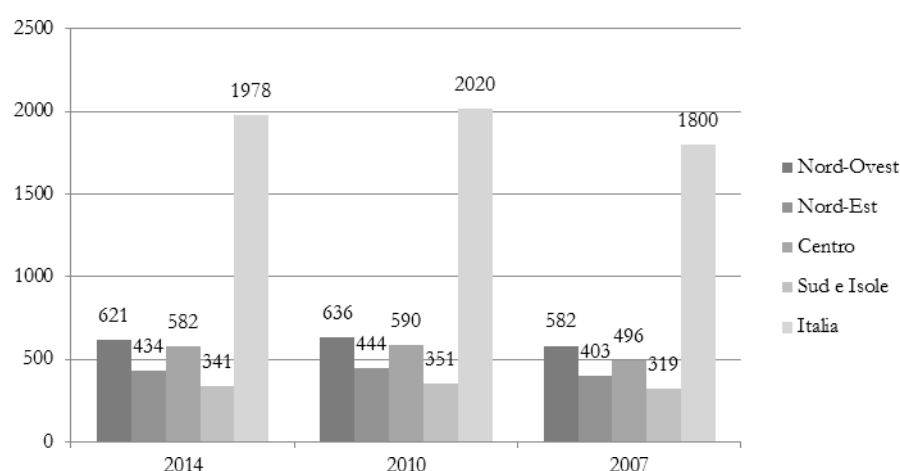
Fonte: elaborazioni Fondazione Di Vittorio su dati Aida PA - Bureau Van Djck.

Naturalmente l'andamento della spesa sociale può essere influenzato dalle scelte specifiche e dagli orientamenti politici delle amministrazioni locali e, più in generale, dalle caratteristiche delle «culture» amministrative e politico-sindacali. In questo senso, sebbene il picco del 2010 caratterizzi tutte le ripartizioni territoriali, nel Sud e Isole sono più accentuati sia la crescita in rapporto al 2007 sia la caduta successiva rilevabile nel 2014; le regioni del Centro riescono a stabilizzare la spesa sociale, dopo l'incremento del 2007; mentre le regioni del Nord vedono un calo successivo al 2010, ma più contenuto che nelle regioni meridionali.

2.2 Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori

Osservando in maggior dettaglio i diversi capitoli della spesa sociale dei Comuni emergono ulteriori specificità territoriali, in questo caso maggiormente centrate sulla struttura, la programmazione e le priorità dei servizi nelle diverse aree. Il capitolo delle spese per «Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori» (figura 2) segna una crescita complessiva di circa il 10% tra il 2007 e il 2010 (da 1,8 a 2 miliardi, per poi attestarsi su questo livello negli anni successivi).

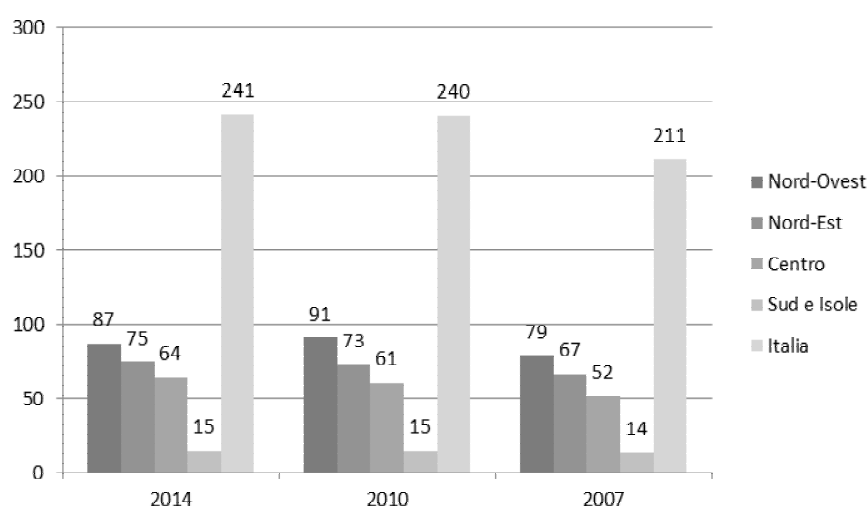
Figura 2 - Bilanci comunali. Spesa per Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori (impegni 2007-2014, per ripartizioni territoriali)



Fonte: elaborazioni Fondazione Di Vittorio su dati Aida PA - Bureau Van Dijk.

L'incremento della spesa mostra punte del 20% nelle regioni del Centro e inferiori al 10% nel Sud e Isole. Considerando le entrate relative (figura 3), che consistono in buona parte nella compartecipazione richiesta ai cittadini, gli aumenti sono in media rilevanti (pari al 15% circa), sebbene più disomogenei territorialmente rispetto alle spese: nel Sud e Isole i valori estremamente limitati delle entrate per compartecipazione per asili e servizi per l'infanzia rimangono sostanzialmente inalterati tra il 2007 e il 2014.

Figura 3 - Bilanci comunali. Entrate per Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori (accertamenti 2007-2014, per ripartizioni territoriali)



Fonte: elaborazioni Fondazione Di Vittorio su dati Aida PA - Bureau Van Djck.

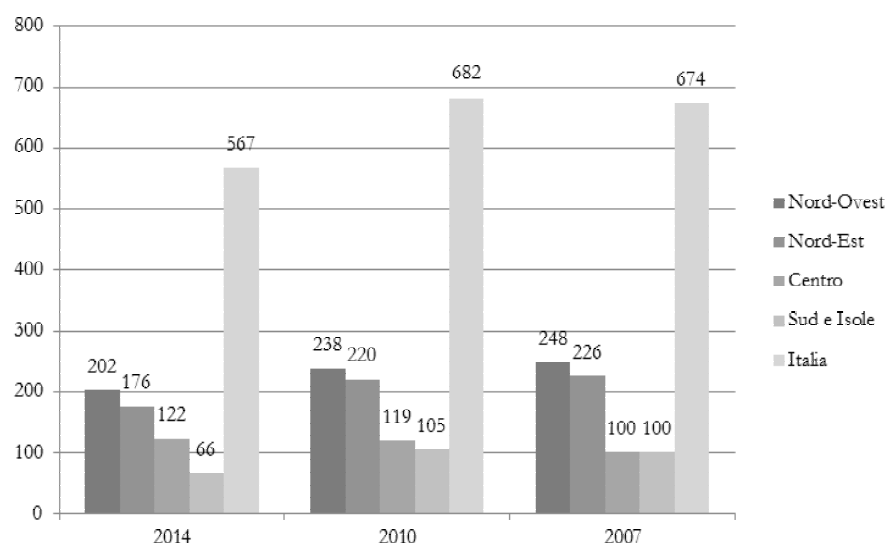
Secondo un'analisi parzialmente sovrapponibile con quella effettuata tramite i bilanci (Istat, 2016a), nel 2013 la spesa complessiva per i servizi socio-educativi rivolti alla prima infanzia è stata di circa 1 miliardo e 559 milioni di euro, pari a circa il 3% in meno rispetto all'anno precedente. Nel corso del decennio 2003-2013, la compartecipazione delle famiglie aumenta dal 17,5% al 20% della spesa comunale complessiva per gli asili nido. Le quote di compartecipazione variano molto in relazione ai territori, sono più elevate al Nord (circa 4 punti percentuali) e risultano più basse al Sud. A fronte dell'aumento della quota di

compartecipazione, nell'anno scolastico 2013/2014 si è registrato un calo delle iscrizioni dei bambini nei nidi pubblici (-1,6%).

2.3 Strutture residenziali per anziani

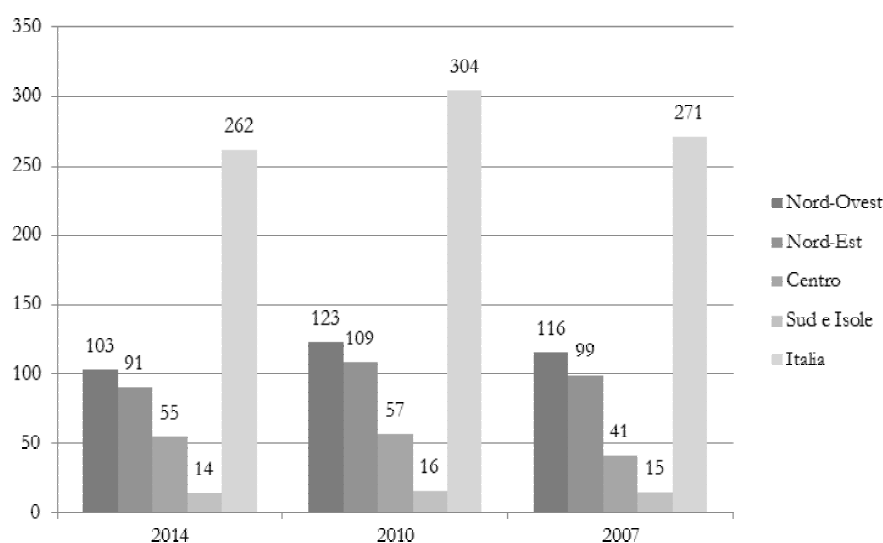
Un altro capitolo della spesa sociale comunale è rappresentato dalle «Strutture residenziali per anziani» (figura 4). Anche in questo caso si tratta di un capitolo dal destinatario univoco. La spesa complessiva risulta in calo, dai quasi 700 milioni di euro del 2007-2010 a circa 570 milioni del 2014. Il calo è evidente in tutte le ripartizioni territoriali eccetto al Centro, ed è particolarmente accentuato nel Sud e nelle Isole. Questo dato è sicuramente legato alla contrazione delle risorse per la spesa corrente nelle diverse funzioni sociali dei Comuni, ma può anche essere letto – in termini più o meno virtuosi, o problematici – come il riflesso di processi di condivisione territoriale dei servizi stessi, attraverso la programmazione di ambito, dei consorzi dei servizi sociali, delle aziende speciali, ecc.; oppure, laddove risulta in leggera crescita (regioni del Centro), si intravedono modelli di gestione che vedono ancora una partecipazione significativa e diretta degli enti pubblici comunali.

Figura 4 - Bilanci comunali. Spesa per Strutture residenziali e ricoveri per anziani (impegni 2007-2014, per ripartizioni territoriali)



Fonte: elaborazioni Fondazione Di Vittorio su dati Aida PA - Bureau Van Djck. La dinamica delle entrate per compartecipazione degli utenti (figura 5) registra valori che seguono la restrizione della spesa, ma in modo più attenuato o con leggeri incrementi (ad esempio, nelle regioni del Centro). Dati Istat (2014) di maggior dettaglio sulla spesa sociale dei Comuni indicano che la compartecipazione degli utenti anziani in relazione alle strutture residenziali è pari al 28,6% del totale della spesa. Tale dato risulta più elevato del dato medio complessivo e ciò è legato al fatto che la compartecipazione nella macro area «trasferimenti in denaro» non prevede, invece, il contributo dell'utenza.

Figura 5 - Bilanci comunali. Proventi da Strutture residenziali e ricoveri per anziani (accertamenti 2007-2014, per ripartizioni territoriali)



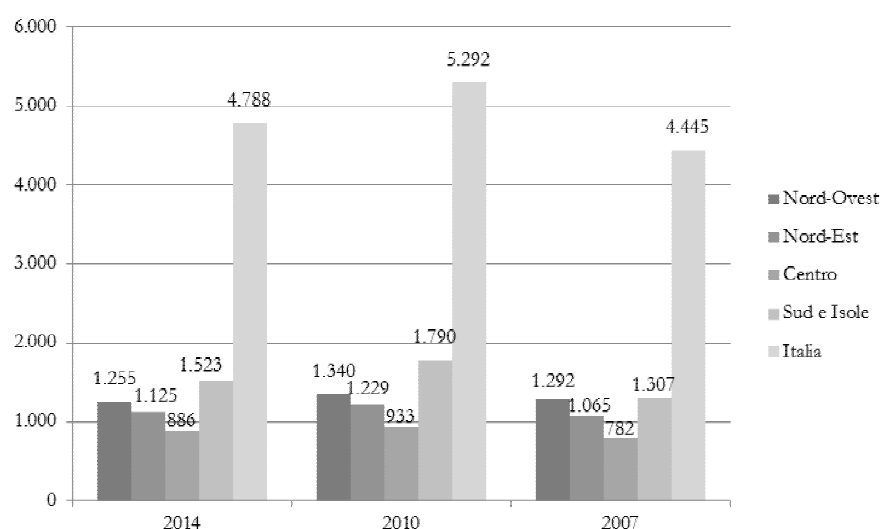
Fonte: elaborazioni Fondazione Di Vittorio su dati Aida PA - Bureau Van Djck.

2.4 Assistenza, beneficenza pubblica e servizi alla persona

L'andamento generale della spesa sociale – con un picco negli anni centrali della crisi e un'erosione negli anni successivi – trova un riflesso nella macro-voce relativa a servizi trasversali, ovvero «Assistenza,

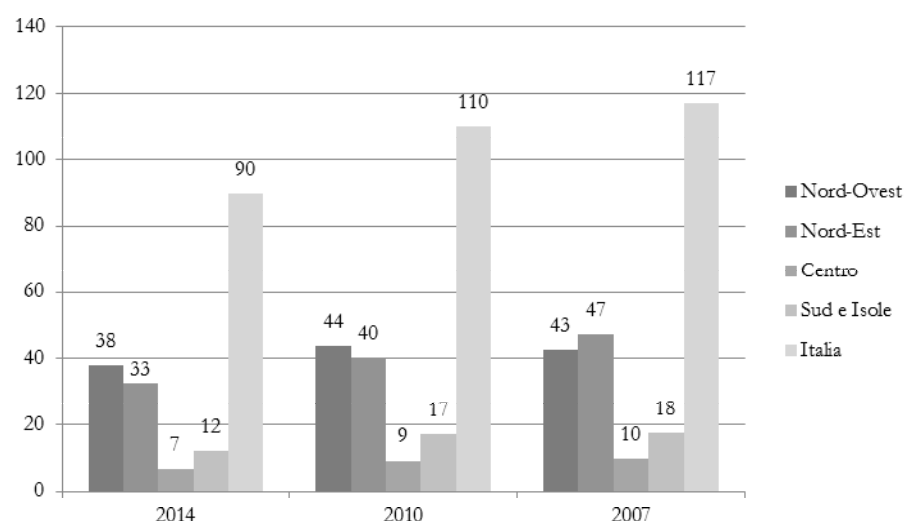
beneficenza pubblica e servizi alla persona» (figura 6).

Figura 6 - Bilanci comunali. Spesa per Assistenza, beneficenza pubblica e servizi alla persona (impegni 2007-2014, per ripartizioni territoriali)



Fonte: elaborazioni Fondazione Di Vittorio su dati Aida PA - Bureau Van Dijk.

Figura 7 - Bilanci comunali. Proventi da Assistenza, beneficenza pubblica e servizi alla persona (accertamenti 2007-2014, per ripartizioni territoriali)

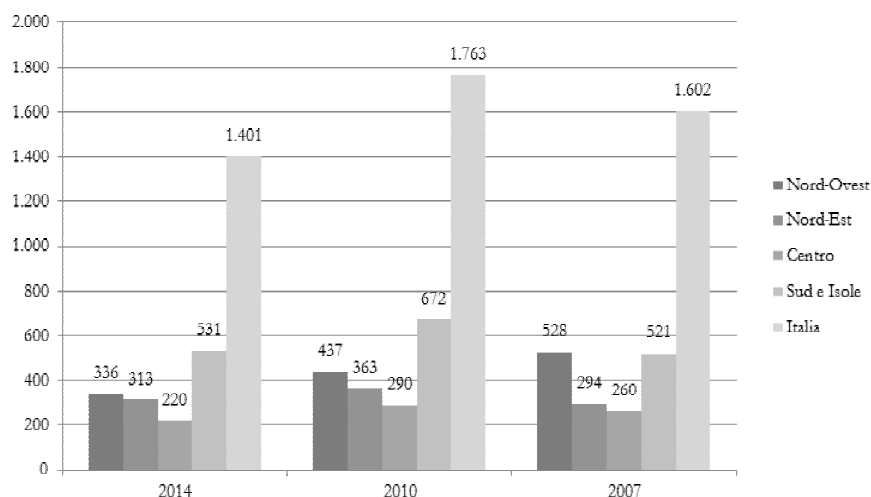


Fonte: elaborazioni Fondazione Di Vittorio su dati Aida PA - Bureau Van Djck. Anche in questo caso la spesa complessiva nel periodo mostra un picco nel 2010, particolarmente accentuato al Sud e Isole (da 1,3 miliardi del 2007 a 1,8 miliardi nel 2010), poi un calo su valori inferiori nel 2014, appena superiori a quelli del 2007. In questo campo (figura 7), le entrate risultano del tutto marginali in rapporto alla spesa, la quale è di per sé assai più diversificata (trasversale rispetto ai destinatari), anche per l'offerta ai cittadini sia di una componente in servizi sia di erogazioni monetarie. Le entrate invece provengono prevalentemente dai contributi degli utenti al costo dei servizi domiciliari, ancora segnati in misura non omogenea da logiche di compartecipazione.

2.5 I trasferimenti

Per quanto riguarda l'articolazione dei contributi⁴ ai cittadini, i «Trasferimenti a famiglie ed enti del terzo settore» vedono un picco nel 2010, con circa 1,75 miliardi di euro di spesa, e un calo nel 2014 fino a raggiungere 1,4 miliardi di euro.

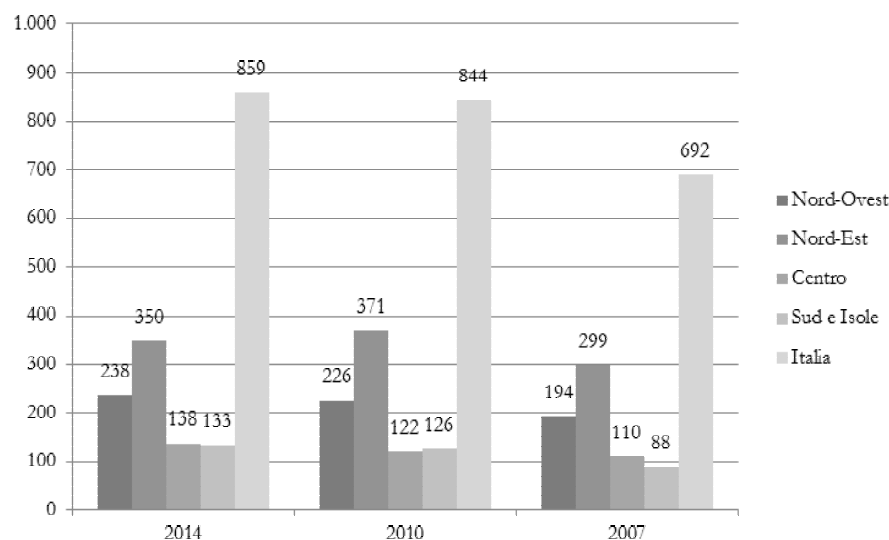
Figura 8 - Bilanci comunali. Funzioni del settore sociale: Trasferimenti a famiglie e istituzioni senza scopo di lucro (impegni 2007-2014, per ripartizioni territoriali)



⁴ A seconda dei differenti modelli regionali, si ritrovano sotto questa voce sia erogazioni monetarie (ad esempio contributi per l'affitto, di contrasto della povertà, ecc.), ma anche titoli/voucher per l'accesso a servizi o per l'acquisizione di beni.

Fonte: elaborazioni Fondazione Di Vittorio su dati Aida PA - Bureau Van Djck. Da segnalare come tale componente di sostegno economico alle famiglie vada progressivamente a ridursi, a vantaggio – in termini relativi – della spesa in servizi. Tuttavia, non è possibile osservare una dinamica evolutiva degli interventi sociali, con un passaggio evidente da una articolazione caratterizzata dalle erogazioni monetarie a una centrata sui servizi rivolti a destinatari specifici (infanzia, anziani, disabili / non autosufficienti) o trasversali (povertà, inclusione sociale, sostegno al reddito, ecc.), dal momento che i valori assoluti della spesa risultano in contrazione in entrambi i casi, o stabili come nel caso dei servizi per l'infanzia e minori. Anche considerando che la prospettiva dei bilanci comunali non dà un quadro completo della spesa, il calo dei trasferimenti ai cittadini non pare compensato completamente dall'aumento dei trasferimenti ad altri enti della Pa, a consorzi e – presumibilmente – strutture del welfare territoriale come gli ambiti sociali (figura 9)⁵.

Figura 9 - Bilanci comunali. Funzioni del settore sociale: Trasferimenti a imprese, aziende di pubblici servizi e consorzi e Trasferimenti a enti pubblica amministrazione (impegni 2007-2014, per ripartizioni territoriali)



⁵ Il grafico fa riferimento alla somma di due voci di bilancio: «Trasferimenti a imprese, aziende di pubblici servizi e consorzi» e «Trasferimenti a enti pubblica amministrazione».

Fonte: elaborazioni Fondazione Di Vittorio su dati Aida PA - Bureau Van Djck.

Questo genere di trasferimenti cresce nel periodo di circa 150 milioni di euro, passando da circa 700 milioni nel 2007 a oltre 850 milioni nel 2014. In particolare l'aumento più significativo, in termini relativi, appare concentrato nel Sud e Isole (da 88 milioni a 133 milioni nel 2014), per quanto i valori assoluti di quest'area siano ampiamente sottodimensionati rispetto ad altre ripartizioni: il Nord-Est, da solo, concentra circa il 40% dei trasferimenti verso tali enti e strutture. Ciò è un probabile segno di una maggiore articolazione delle strutture territoriali di ambito, distrettuali e consortili del welfare locale, ma anche di un maggiore sviluppo dell'associazionismo comunale orientato al farsi carico di alcune funzioni sociali.

Difatti, nel loro complesso – e non solo per la funzione sociale – i trasferimenti a favore delle Unioni di Comuni si concentrano laddove si ritrova la maggiore diffusione di tali esperienze associative, ovvero nelle regioni settentrionali, che arrivano a coprire da sole oltre i due terzi di tutti i trasferimenti di questo genere (nel complesso circa 600 milioni a livello nazionale). O meglio, la concentrazione delle risorse destinate a trasferimenti alle Unioni di Comuni rispecchia soprattutto la concentrazione delle esperienze più avanzate di associazionismo intercomunale, anche sul piano dell'iniziativa di bilancio.

Questi brevi cenni alla struttura della spesa sociale sollecitano naturalmente domande e linee di ricerca che andrebbero approfondite capillarmente, per incrociare le suggestioni provenienti dai bilanci locali con l'organizzazione e l'articolazione effettiva dei servizi. In linea generale, pur nelle ristrettezze dei bilanci si evidenzia una tendenza, ancora cauta, all'orientamento di risorse comunali alle strutture territoriali del welfare locale, o comunque ad agenzie, aziende speciali, consorzi dei servizi e ambiti sociali. In un contesto generale, però, segnato da una compressione della spesa sociale complessiva, questa tendenza risulta senz'altro ambivalente e fragile, specie laddove – in particolare nel Sud e nelle Isole – gli investimenti nei servizi territoriali, residenziali, semiresidenziali, domiciliari si giovano della programmazione dei fondi europei (Fesr e Fse). Considerando anche il punto di osservazione offerto dall'Osservatorio sulla contrattazione sociale, è possibile evidenziare come gli stessi ambiti sociali, la programmazione dei Piani di zona, l'offerta di servizi sociali e socio-sanitari di livello distrettuale non siano esenti da disomogeneità, non solo per l'accesso e la quantità/qualità dei servizi, ma anche per il livello di partecipazione richiesta. Difatti, e al netto di una diversa penetrazione

RPS

Francesca Carrera e Beppe De Sario

delle strutture intercomunali del welfare locale, tra le voci dei bilanci comunali relative ai proventi di alcuni capitoli delle funzioni sociali, risultano del tutto irrisorie in alcune aree quelle relative alle strutture residenziali (ad esempio nel Sud e nelle Isole), ma anche i servizi trasversali di assistenza e beneficenza (in capo, formalmente, a enti e strutture diverse da quelle strettamente comunali, ad esempio nel caso dell'assistenza domiciliare).

La spesa sociale e la compartecipazione andrebbero peraltro considerate in stretta relazione funzionale con la politica complessiva delle entrate, specie quelle tributarie ed extra-tributarie per servizi pubblici. È chiaro che una maggiore progressività applicata alle principali fonti di entrata proprie dei Comuni (addizionale Irpef, tariffe dei servizi pubblici) potrebbe sostenere sia la condizione socio-economica dei beneficiari di servizi e prestazioni sia reperire nuove risorse per le politiche sociali. Tuttavia, tali leve paiono al momento spuntate, ad esempio per l'attestarsi dell'addizionale Irpef sull'aliquota massima da parte di molte amministrazioni locali, e per uno scarso sostegno alla domanda sociale (e quindi al reddito) a fronte di servizi ai cittadini per i quali un puro e semplice investimento in maggiori spese potrebbe risultare, da solo, inefficace, considerando la convergenza di tendenze solo apparentemente contraddittorie: a titolo di esempio, l'aumento – medio – della presa in carico potenziale dei servizi per l'infanzia si affianca a una crescita della compartecipazione e a una diminuzione degli iscritti almeno a partire dal 2013 (Istat, 2016b).

3. Il ruolo della contrattazione sociale

Nel corso degli ultimi anni, i dati dell'Osservatorio nazionale sulla contrattazione sociale Cgil e Spi hanno rilevato una tendenza sostanziale alla stabilità dei temi relativi ai servizi e alle prestazioni del welfare sociale, socio-sanitario e sanitario (Ocs, 2016). All'interno di questo quadro, tuttavia, sono stati significativi gli spostamenti di attenzione e di attività negoziale da un nucleo tematico all'altro. In particolare, si evidenziano l'intensificazione dei confronti sui servizi territoriali, specie quelli socio-sanitari, la preminenza dei servizi domiciliari, la contrazione della negoziazione sui servizi residenziali. Questo spostamento si è registrato in contemporanea a una debole attenzione alla programmazione, ai meccanismi di governance, ai sistemi di accesso, alla presa in carico.

I dati dell'Osservatorio, naturalmente, offrono un punto di vista specifico. Difatti, per gran parte dei territori prevale quantitativamente il punto di osservazione rappresentato dagli accordi con i Comuni intorno ai bilanci di previsione, che rendono marginali alcuni temi solo in senso prospettico, e non rispetto alla loro effettiva copertura ed efficacia. Ciò significa che il sistema dei servizi, in particolare quelli sanitari e socio-sanitari, a volte può restare su uno sfondo di opacità, essendo trattato – e spesso, contrattato – a livelli trasversali e superiori: ambiti sociali territoriali, distretti sanitari, consorzi dei servizi sociali, ecc. Senza contare la spinta, ancora embrionale, alla condivisione delle funzioni sociali a livello di associazionismo tra Comuni.

Da un'osservazione della contrattazione sociale tra istituzioni e sindacati, intrecciata a una descrizione dei sistemi territoriali di welfare, può emergere invece un contributo alla lettura dei pieni, dei vuoti e delle zone più opache. Come osservato nel paragrafo precedente, i diversi territori mostrano un'articolazione della spesa assai differente, se osservata sotto la lente delle voci del bilancio comunale: una maggiore presenza di risorse per i servizi trasversali – compresa l'assistenza domiciliare – e minore spesa per la residenzialità coniugata a maggiori trasferimenti a consorzi dei servizi sociali, ambiti territoriali e aziende speciali (Nord Italia); un peso ancora significativo dei trasferimenti alle famiglie, in concomitanza di valori assai limitati della spesa in residenzialità e invece un maggiore contributo ai servizi trasversali (Sud e Isole); una spesa più rilevante, in termini relativi, per la residenzialità (ancora, in parte, a titolarità pubblica, sebbene caratterizzata come altrove da concessioni e appalti) coniugata a trasferimenti alle strutture del welfare territoriale (Centro).

Uno sguardo più minuzioso agli accordi e alle agende sindacali dei diversi territori permetterebbe inoltre di dare contorni più precisi alle tendenze intuibili dai dati di bilancio. Anzitutto, mettendo in luce una differenziata cornice di governance, specie nel rapporto tra la programmazione e l'offerta di servizi sovra o intercomunali (ambiti sociali, distretti sanitari, consorzi dei servizi sociali, ecc.) e l'attività propria delle amministrazioni comunali. In secondo luogo, sul piano delle risorse – sia economiche sia quelle erogate in servizi e prestazioni – risultano differenti i quadri regionali e anche la centralità delle risorse europee per sperimentazioni e servizi di base (ad esempio nel campo dei servizi domiciliari, per l'infanzia e per la conciliazione, o nella rete dei servizi territoriali quali centri diurni, centri polivalenti per anziani e disabili, ecc.). Non si tratta, tuttavia, di individuare aree territoriali più

o meno *autosufficienti* sul piano della programmazione, gestione e copertura finanziaria dei servizi. Certo, questo è un elemento chiave e si mostra limpidamente lungo l'asse Nord-Sud del paese. È però cruciale considerare come la dimensione territoriale possa diventare uno snodo per valorizzare i diversi livelli della contrattazione sociale del sindacato, per mirare in modo coordinato ai differenti centri decisionali e di titolarità della spesa, in particolare per la spesa sociale che ha profili sempre più articolati tra livelli e competenze territoriali.

Ciò significa, ad esempio, sottolineare come il livello degli accordi regionali – con le amministrazioni regionali e con l'Anci – possa ordinare un quadro di regolazione dei servizi e delle prestazioni in merito alla loro copertura, all'adeguatezza rispetto a standard di qualità, alla determinazione dei modi e dei livelli di compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini. Una regolazione di cornice e di indirizzo, pertanto, di livello regionale e a seguire di ambito territoriale potrebbe orientare anche le singole amministrazioni a una maggiore responsabilità sociale e istituzionale, evitando il rischio della delega pura e semplice ai servizi di ambito – per quanto, in alcuni casi, virtuosa – e invece rendere il livello comunale come il luogo che applica e contribuisce alla flessibilità degli strumenti definiti sul piano territoriale. In tal modo si supererebbe la disomogeneità – magari campanilistica, o conservatrice – e si perseguirebbe invece un'ottica di sussidiarietà.

La compresenza di un livello amministrativo, quindi decisionale, ancora prettamente di livello comunale, insieme a prerogative di ambito sempre crescenti richiede una governance rafforzata (specie nelle regioni meridionali, laddove all'azione ordinaria si sovrappongono i Pac e la programmazione europea attraverso i fondi Fesr e Fse). Nell'attuale situazione, emergono anche frizioni e strozzature nel rapporto tra i singoli Comuni associati e il territorio: ritardi dei contributi destinati agli ambiti sociali per la gestione dei servizi associati, disomogeneità dei regolamenti per l'accesso e la compartecipazione ai servizi di livello comunale (centri sociali anziani, asili nido, centri polivalenti, ecc.), integrazione incompleta del servizio sociale comunale con il segretariato sociale di ambito, ecc. Su un altro piano, la riorganizzazione dei sistemi sanitari regionali in diverse regioni ha inciso sull'orientamento della contrattazione sociale, specie a livello territoriale, sollecitando una necessaria integrazione tra la dimensione distrettuale sanitaria e quella sociale degli ambiti territoriali / Piani di zona.

Sono questi ambiti *connettivi*, posti tra le cornici di sistema (i Piani e la programmazione sociale, socio-sanitaria e sanitaria, la normativa qua-

dro di livello regionale, ecc.) e l'operatività delle singole amministrazioni comunali, a costituire una frontiera assai vivace per il welfare territoriale e la ricerca di nuove funzioni per gli enti locali, il loro personale politico, tecnico e amministrativo. Dal lato delle possibilità di sviluppo e potenziamento della contrattazione sociale del sindacato, i saperi sociali e tecnici messi all'opera nelle cabine di regia e nei tavoli di concertazione del welfare territoriale stanno rappresentando una palestra di partecipazione e apprendimento per il sindacato, di pari importanza rispetto al confronto strettamente negoziale sull'allocazione delle risorse di bilancio. Ciò ha significato, in alcune regioni, muoversi al passo dei grandi cambiamenti intervenuti nella cornice dei servizi sanitari, socio-sanitari e sociali; in altre regioni, ha consentito alle amministrazioni locali stesse di ottenere un sostegno concreto all'implementazione di misure (si pensi alle risorse Pac) per la gestione delle quali le amministrazioni non sempre si sono rivelate adeguate. Peraltro, all'interno dell'organizzazione sindacale stessa, queste sollecitazioni possono rappresentare una sfida stimolante e ambivalente al tempo stesso: perché riposizionano la contrattazione sociale in una dimensione fortemente politica e insieme tecnica, che interpella non solo il campo delle scelte da compiere ma anche quello dei cambiamenti da apportare alla macchina amministrativa e al sistema dei servizi; e chiamano le diverse componenti sindacali impegnate nella contrattazione a un confronto interno fondato sulla formazione, sul rafforzamento delle conoscenze, sulla valorizzazione delle competenze sociali e sulla confederalità.

In conclusione, l'analisi dei bilanci comunali sulla spesa sociale fornisce anzitutto elementi descrittivi sul quadro economico-finanziario degli enti locali, particolarmente segnato dalla perdurante fase di crisi economica. Le scelte di allocazione delle risorse e l'investimento in servizi, interventi e prestazioni risultano in evoluzione e una loro lettura non può esaurirsi nella dimensione quantitativa. Difatti, sia le tendenze di medio periodo che hanno consolidato diversi profili del welfare territoriale sia gli ambiti e le occasioni di confronto tra gli attori, attraverso la contrattazione sociale, sono dimensioni che orientano la lettura dei bilanci rispetto all'articolazione delle varie voci di spesa sociale, alla prevalenza di servizi o di trasferimenti monetari, alla gestione diretta o attraverso consorzi, ambiti sociali e strutture territoriali.

RPS

Francesca Carrera e Beppe De Sario

Riferimenti bibliografici

- Carrera F. e De Sario B. (a cura di), 2016a, *Le prestazioni sociali tra universalismo e selettività*, «NotiziarioINCAonline», nn. 1-2, disponibile all'indirizzo internet: www.inca.it/Portals/0/N_OnLine_1-2_2016_1-90-1/swf/pdf/N_OnLine_1-2_2016_1-90-1.pdf.
- Carrera F. e De Sario B., 2016b, *Servizi e prestazioni sociali per gli anziani: spesa, territori e contrattazione*, rapporto di ricerca Spi nazionale.
- Istat, 2016a, *Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia: il censimento delle unità di offerta e la spesa dei comuni, anno scolastico 2013/2014*, novembre, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/archivio/192188.
- Istat, 2016b, *Rapporto sulla spesa sociale dei comuni*, Istat, Roma.
- Istat, 2014, *Interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati*, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/archivio/166482.
- Istat, 2012 e ssg, *I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali*, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/archivio/121654.
- Istat, 2011, *Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati*, disponibile all'indirizzo internet: http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_SPESESERSOC.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2016, *Il nuovo Isee. Rapporto di Monitoraggio 2015*, «Quaderni della ricerca sociale», n. 37.
- Ocs - Osservatorio sulla contrattazione sociale Cgil e Spi 2016, *VII Rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, novembre.