

INDICE

Introduzione		1
Capitolo 1	COME SI PUÒ PARLARE DI SPESA SOCIO-ASSISTENZIALE. LIMITI E POSSIBILITÀ	7
1.1	<i>Una ricognizione ragionata delle fonti di sistema</i>	7
1.1.1	I bilanci consuntivi dei comuni. Dati ed elaborazioni ad hoc	7
1.1.2	L'indagine censuaria dell'Istat	11
1.1.3	Un'analisi dei bilanci consuntivi regionali	13
1.2	<i>Considerazioni da alcuni studi di secondo livello</i>	14
1.2.1	Cenni sul bilancio sociale come nuovo strumento di <i>accountability</i>	15
1.2.2	Evidenze da alcuni studi monografici	16
1.3	<i>La struttura della ricerca Ires</i>	17
Capitolo 2	CONVERGENZE E DIVERGENZE TRA LE FONTI SULLA SPESA SOCIALE. GLI OUTPUT	21
2.1	<i>I dati finanziari sulla spesa sociale. Un'analisi degli output delle fonti di sistema</i>	21
2.1.1	La comparabilità (e i suoi limiti) dei dati e delle informazioni sulla spesa sociale: l'Osservatorio sulla finanza locale	22
2.1.1.1.	I bilanci comunali secondo la rilevazione Istat sui dati del Ministero dell'Interno: un'analisi per macro funzioni	22
2.1.1.2.	I bilanci comunali secondo la rilevazione Istat sui dati del Ministero dell'Interno: un'analisi per tipologia di servizio	26
2.1.2	L'analiticità (e i suoi limiti) dei dati e delle informazioni sulla spesa sociale: l'Indagine censuaria dell'Istat	29
Capitolo 3	UN'INDAGINE SULLA SPESA SOCIALE NEI GRANDI COMUNI	34
3.1	<i>Comune di Bari</i>	35
3.2	<i>Comune di Bologna</i>	40
3.3	<i>Comune di Catania</i>	45
3.4	<i>Comune di Firenze</i>	48
3.5	<i>Comune di Genova</i>	54
3.6	<i>Comune di Messina</i>	57
3.7	<i>Comune di Milano</i>	62
3.8	<i>Comune di Napoli</i>	68
3.9	<i>Comune di Palermo</i>	80
3.10	<i>Comune di Roma</i>	84
3.11	<i>Comune di Torino</i>	89
3.12	<i>Comune di Venezia</i>	93
3.13	<i>Comune di Verona</i>	97
3.14	<i>Qualche riflessione conclusiva sui comportamenti di spesa dei tredici grandi Comuni</i>	100
Conclusioni	QUANTO E COME SPENDONO I COMUNI IN ITALIA PER I SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI?	108

Riferimenti bibliografici

INTRODUZIONE

1. Le attività di monitoraggio dell'Ires

In questo rapporto di ricerca vengono presentati i risultati della quinta annualità di monitoraggio realizzata dall'Ires sui processi di trasformazione che negli ultimi anni hanno investito il settore socio-assistenziale. Dall'emanazione della legge di riforma di tale comparto (L. n. 328) nel 2000, infatti, l'Area *Welfare* dell'Ires – in collaborazione con le strutture nazionali della Cgil¹ - ha realizzato un monitoraggio in più tappe sugli stili di attuazione, sui percorsi in atto, sui fenomeni di inerzia e di innovazione che, seppure in modo discontinuo e occasionale, hanno attraversato il territorio nazionale².

Prima di presentare i risultati dell'indagine svolta nel 2005 e qui illustrata, ricapitoliamo brevemente i principali aspetti di analisi nel quadro dell'attività complessiva di monitoraggio.

In prima battuta si è realizzata una ricognizione sulle scelte di *policy* sociale adottate in alcune regioni³, mettendo a fuoco, in un percorso di indagine qualitativo e monografico, i differenti stili di governo ed i vari modelli di welfare in cui si sono calate, con esiti difformemente modulati, iniziative di recepimento delle indicazioni di riforma nazionale⁴. A partire da tale quadro, nella seconda annualità di monitoraggio, si è proceduto ad uno studio quali-quantitativo sui sistemi locali di offerta sociale nelle 100 città capoluogo di provincia⁵; approfondimento che ha condotto ad una verifica di come le diverse culture programmatiche diffuse *a macchia di leopardo* sul territorio nazionale abbiano influenzato nel tempo gli assetti ed il funzionamento dei sistemi locali di intervento sociale.

¹ In particolare il Dipartimento Confederale Politiche Sociali e Welfare, l'Inca e lo Spi. Le attività finora realizzate si sono connotate anche come strumento di automonitoraggio, che ha messo in evidenza luci e ombre nell'operato sindacale, con l'obiettivo di rafforzare la funzione stessa del sindacato e insieme favorire una riflessione sugli elementi di snodo che possono promuovere o meno un'attuazione effettiva della riforma in corso.

² Tra gli altri, cfr. Mirabile, M.L. (a cura di), *Italie sociali. Il welfare locale fra Europa, riforme e federalismo*, Donzelli, Roma, 2005.

³ Le Regioni che hanno aderito al progetto di monitoraggio sono state: Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Abruzzo, Campania e Puglia.

⁴ Cfr., Carrera F., Teselli A., *Fra territorialità ed integrazione. Il ruolo delle governances locali nel processo di riforma dell'assistenza*, in "L'Assistenza sociale", n. 3-4, 2002.

⁵ Cfr. Carrera F., *100 città: panieri di servizi e cittadinanza sociale*, in Mirabile M.L. (a cura di), *Italie sociali. Il welfare locale fra Europa, riforme e federalismo*, Donzelli, Roma, 2005.

Tali sistemi, d'altra parte, al di là di qualche area di innovatività riscontrata in alcune zone centro-settentrionali, sono apparsi ancora caratterizzati da fattori tradizionali, quali: a) lo sbilanciamento sui servizi di welfare pesante e di stampo tradizionale, rivolti a categorie storiche di utenza; b) l'ampio spazio dato alle prestazioni sociali 'riparatorie', ovvero all'erogazione di contributi economici, a discapito della messa in campo di specifici servizi ed interventi; c) la scarsa presenza nei panieri di offerta di interventi orientati alla personalizzazione dell'azione sociale ed in grado quindi di rispondere ai bisogni mobili della cittadinanza.

Due altri aspetti sono stati poi approfonditi nelle successive fasi di monitoraggio.

Uno ha riguardato le modalità di riconoscimento e gli stili di risposta alla domanda sociale, nonché i criteri e le procedure di accesso ai sistemi di servizi locali, in tre contesti metropolitani – Milano, Roma e Napoli⁶. Sono emersi i seguenti aspetti: a) una prevalenza di letture ed analisi dei bisogni sociali, centrate sull'offerta disponibile oppure sulle sole variabili socio-demografiche; b) un'assenza generalizzata di modalità integrate di accesso al sistema dei servizi. I luoghi di accesso ai sistemi di servizi locali, infatti, sono risultati ancora fortemente legati ai diversi target di utenza e/o alle diverse categorie di bisogno, oppure ancora non abbastanza autonomi dagli uffici dei vari servizi; c) una diffusione nella pratica quotidiana di procedure informali sbilanciate spesso su valutazioni 'caso per caso' e sull'onda dell'emergenza, al di fuori di una logica più sistemica di analisi della domanda complessiva sia individuale che territoriale. Da ciò è risultata una diffusa discrezionalità dei criteri di accesso, troppo compressi sulla relazione operatore/cittadino.

Infine, l'aspetto monitorato più di recente e che viene illustrato dettagliatamente in questo rapporto è quello della spesa sostenuta dai comuni per i servizi e gli interventi socio-assistenziali. Come vedremo nei prossimi capitoli, a partire dalla consapevolezza di quanto le fonti ed i dati attualmente disponibili sulla tematica consentano parziali analisi di sistema a livello nazionale, si sono ricostruiti i comportamenti istituzionali delle 13 grandi città italiane, mettendone a fuoco gli indirizzi di *policy* che emergono dalle scelte di investimento delle risorse finanziarie.

⁶ Cfr. Teselli A., *Metropoli e cittadinanza sociale. Milano, Roma e Napoli*, in "La Rivista delle Politiche sociali", n. 2, 2005.

2. Lo studio Ires sulla spesa sociale dei comuni

Notoriamente 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 fundamentalmente i presupposti di cui tener 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 sistematico⁷, 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

⁷ Per ulteriori approfondimenti sulla presenza e la diffusione di Sistemi informativi, Osservatori e attività di rilevazione in campo sociale, cfr. le diverse indagini dell'Ires sull'argomento, riepilogate tra l'altro in Teselli A., *I sistemi di informazione sociale. Conoscenza-decisione-azione: dalla linearità alla reciprocità*, in Mirabile M.L., *Italie sociali*, Donzelli, 2005.

analisi a carattere nazionale⁸. Ciò è dipeso: a) dall'oggetto di analisi che, come si è sottolineato, si presenta altamente variabile e disorganico, e che ha potuto alimentare quindi un possibile '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.

Alla luce di ciò, il tentativo perseguito da questo studio dell'Ires è stato di fornire una ricostruzione della spesa socio-assistenziale, tenendo insieme due aspetti: la specificità di comportamento istituzionale e l'individuazione delle eventuali caratteristiche ricorrenti ed omogenee per sviluppare alcuni confronti.

Ciò ha comportato, in prima battuta, la realizzazione di un'intensa fase metodologica (cap. 1), finalizzata a ricostruire nel dettaglio fonti, dati, metodi di rilevazione disponibili a livello nazionale. L'obiettivo è stato di fornire uno strumento per orientare non solo nuove impostazioni di analisi su tale argomento, ma anche l'azione di programmazione finanziaria dei servizi e degli interventi sociali, perseguibile da parte del sindacato. Sono stati poi realizzati:

1) un'analisi, in parallelo e per convergenze/divergenze (cap. 2), sui risultati che le diverse fonti hanno reso disponibili sulla spesa a livello nazionale. La finalità è stata di quella di ricostruire uno spaccato sullo stato di conoscenza su questo tema, mettendo a sistema le informazioni ad oggi reperibili e contribuendo così a perseguire una visione di sistema su una tematica finora trattata in modo frammentario ed occasionale, ma nello stesso tempo cruciale per orientare le *policy* sul territorio;

2) un focus sui bilanci comunali delle 13 grandi città (cap. 3), finalizzato, attraverso una mirata indagine di campo su base documentale (restituita sia nella forma di schede monografiche che di quadri sinottici comparativi), a delineare i diversi comportamenti istituzionali dei territori e, ove riscontrate, tendenze comuni. Si è scelto di approfondire la spesa

⁸ Più frequenti risultano studi su casi isolati, come ad esempio quello condotto dall'Ires su alcuni comuni (cfr. documento *Leggi finanziarie e welfare locale*, 2003) o quello di Leoni e Carra sui comuni capoluogo (cfr. documento *Le propensioni municipali alle politiche sociali*, 2004).

sociale sostenuta dalle grandi città, per: (i) poter confrontare i dati dei certificati consuntivi che sono documentazioni disponibili per singolo comune con le informazioni contenute dei Piani di zona o in altri tipi di documenti. Ad esempio, infatti, nella maggior parte dei casi le grandi città elaborano piani di zona non in forma associata; (ii) disporre di dati su dimensioni territoriali comparabili che, inoltre, comprendono una quota significativa di popolazione⁹;

3) una ricostruzione di alcuni tipi di rendicontazione della spesa sociale e i loro rapporti con le capacità programmatiche istituzionali (cap. concl.). Tale obiettivo è stato perseguito mettendo a sistema i risultati ottenuti nella parte generale con quelli emersi dall'indagine sui territori.

Nell'insieme, come verrà illustrato in dettaglio nel capitolo conclusivo, sono emersi i seguenti risultati:

- Si è confermata la natura disarticolata delle fonti nazionali e locali sulla spesa socio-assistenziale e quindi delle informazioni reperibili; natura che impedisce ancora oggi una conoscenza puntuale su quanto e secondo quali modalità vengono investite le risorse per la realizzazione delle politiche in tale settore;
- In ogni caso, per quanto riguarda l'articolazione della spesa sociale, si è ribadita una tendenza diffusa da parte dei comuni a non rendere visibili in modo netto per quali servizi ed interventi vengono investite le risorse. Viceversa si sono privilegiati comportamenti tesi ad accorpate 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;
- Oltre ad una conferma della varietà dei comportamenti amministrativo-politici attuati dalle 13 grandi città italiane, ove è stato possibile riscontrare un maggiore dettaglio rendicontativo dalle fonti disponibili, si è verificato 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

⁹ Ovviamente, con tale scelta di metodo si omette un approfondimento sulla spesa sostenuta dai piccoli e medi comuni, che rappresentano un segmento altrettanto interessante da indagare, ma che, viste le loro peculiarità, richiedono indagini ad hoc.

interventi; c) in ogni caso, il grado di dettaglio rendicontativo su specifici servizi o interventi è risultato molto raro.

Oltre queste evidenze empiriche che confermano tendenze storiche ormai note, il valore aggiunto dello studio realizzato sta nel percorso metodologico compiuto che, nel mettere in luce disarticolazioni informative, vuoti conoscitivi e difficoltà di programmazione, rinnova l'esigenza di un ripensamento delle azioni di contrattazione nazionale e locale della spesa socio-assistenziale e quindi delle scelte di *policy* retrostanti, a partire da un maggior controllo dei dati sulle risorse investite, anche attraverso attività di sistema tese ad armonizzare fonti ed informazioni. Ci sembra che lo studio dell'Ires possa fornire elementi concreti ed utili in tal senso.

CAPITOLO 1 - Come si può parlare di spesa socio-assistenziale. Un percorso metodologico

Questo capitolo dedicato al percorso metodologico compiuto nell'indagine, percorso che costituisce per le premesse fin qui illustrate un risultato indiretto e concreto di analisi, si articola in tre parti: a) una dedicata ad un confronto tra le metodiche e le impostazioni delle prevalenti fonti di sistema ad oggi disponibili; b) una seconda indirizzata alla messa a fuoco di alcuni elementi emergenti da analisi di secondo livello, con un'attenzione particolare alla tematica recente del bilancio sociale; c) una terza ed ultima finalizzata a riepilogare le scelte compiute nell'impostazione dell'indagine Ires, ed in particolare quelle riguardanti il focus sui territori.

1.1. Una ricognizione ragionata delle fonti di sistema

1.1.1. I bilanci consuntivi dei comuni. Dati ed elaborazioni ad hoc

Come è illustrato nella tab. 1, le prime due fonti da cui attingere per indagare la spesa sociale dei comuni 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 comuni: 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 spesa¹.

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 a maglie eccessivamente larghe qualora si voglia, come nel nostro caso, entrare nel dettaglio della rendicontazione di una politica specifica. La spesa corrente in campo sociale, infatti, viene articolata in quattro voci: a) asili nido, servizi per l'infanzia e per minori; b) strutture residenziali e di ricovero per anziani; c) assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona; d) 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

¹ Tale modello è stato adottato dai comuni a partire dal 1998.

di tipo residenziale, quello per i minori, a parte i nidi, si presenta, seppure riferito 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, come si è fatto nei capitoli analitici a seguire, non considerato come parte di un bilancio socio-assistenziale territoriale.

A partire, quindi, da una prima ricognizione comparativa basata sulle fonti suddette, per conoscere come si articolano concretamente i finanziamenti dei servizi/interventi sociali, occorre integrare tali informazioni con quelle di dettaglio ricostruibili attraverso la documentazione sociale (piani sociali, accordi, etc.) oppure sulla base di altri tipi di documenti amministrativi (relazioni al bilancio consuntivo, bilanci sociali, etc.); percorso, come vedremo, tentato in questo lavoro.

Tab. 1.1 – I dati sulla spesa sociale rilevati nei certificati consuntivi dei comuni

Fonte - Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali del Ministero dell'Interno		
<i>Tipi di dati disponibili</i>	<i>Metodiche di rilevazione e/o di analisi</i>	<i>Accessibilità</i>
E' 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.	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, etc. 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,	La banca-dati è <i>on line</i> presso il sito del Ministero e accessibile per ogni utente.

	etc.). Sul versante della spesa sociale, le voci di spesa utilizzate sono: a) asili nido, servizi per l'infanzia e per minori; b) strutture residenziali e di ricovero per anziani; c) assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona; d) servizio necroscopico-cimiteriale	
<i>Fonte - Istat – Ministero dell'Interno</i>		
<i>Tipi di dati disponibili</i>	<i>Metodiche di rilevazione e/o di analisi</i>	<i>Accessibilità</i>
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).	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 dirette 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: a) le entrate dei comuni, suddivise per tipologie (es.: entrate tributarie, contributi e trasferimenti, etc.), per macro-area geografica, per regione e per comuni di diversa ampiezza demografica; b) le spese correnti ed in conto capitale, suddivise per tipologia (es.: personale, acquisto di beni e servizi, trasferimenti, etc.), per funzione (es.: amministrazione, settore sociale, territorio ed ambiente, etc.), per macro-area geografica, per regione e per comuni di diversa ampiezza demografica; c) un quadro riepilogativo della gestione finanziaria dei comuni sulla base di indicatori economico-strutturali, quali il grado di autonomia impositiva, quello di rigidità strutturale, etc. Viene fornito anche un glossario dei termini tecnico-specialistici utilizzati.	E' <i>on line</i> presso il sito dell'Istat e accessibile per ogni utente.

Un'ulteriore fonte che fornisce i dati dei bilanci dei comuni (nella serie storica dal 1993 al 2001) è rappresentata dalla banca-dati della rete dei comuni italiani *Ancitel*. In questa sede, però, non si è potuto procedere all'analisi di queste informazioni, perché, anche su richiesta, non sono disponibili, se non per gli enti locali abbonati.

Informazioni di questo tipo sono invece divulgate nel secondo rapporto curato dal Formez (con Anci, Legautonomie, Uncem, Upi) sullo stato

delle autonomie locali, in cui è stata realizzata un'analisi sui bilanci dei Comuni per Regione e classe di ampiezza demografica all'anno 2000. Come si può vedere dalla tabella seguente, 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.

Tab. 1.2 – Alcune elaborazioni sulla spesa sociale basate sui dati dei bilanci comunali

Fonte – Elaborazioni Cresme – Pubblicazione Formez con Anci, Legautonomie, Uncem, Upi		
Tipi di dati disponibili	Metodiche di rilevazione e/o di analisi	Accessibilità
<p>Sono state realizzate delle elaborazioni per gli anni 1999 e 2000 a partire dai dati dei bilanci forniti dall'Osservatorio sulla finanza locale del Ministero dell'Interno. Le elaborazioni hanno riguardato diversi aspetti dei bilanci. Utili per la nostra indagine sono quelle sul settore sociale, di cui sono stati approfonditi: (i) gli impegni di spesa dei comuni per macro-categorie di intervento (asili nido e servizi per l'infanzia, strutture residenziali per anziani, assistenza e beneficenza pubblica, servizio cimiteriale) e per voci di spesa (personale, acquisto di beni e servizi, trasferimenti); (ii) la spesa corrente pro-capite dei comuni suddivisa per servizi ed analizzata per regione, macro-area geografica e classe di ampiezza demografica; (iii) la spesa pro-capite destinata al <i>personale</i> suddivisa per ogni macro-categoria di intervento sociale e per regione, macro-area geografica e classe di ampiezza demografica; (iv) la spesa pro-capite destinata all'<i>acquisto di beni e servizi</i>, suddivisa per ogni macro-categoria di intervento sociale e per regione, macro-area geografica e classe di ampiezza demografica; (v) la spesa pro-capite destinata ai <i>trasferimenti</i>, suddivisa per ogni macro-categoria di intervento sociale e per regione, macro-area geografica e classe di ampiezza demografica; (vi) la spesa in conto capitale e per investimenti pro capite, suddivisa per ogni macro-categoria di intervento sociale e per regione, macro-area geografica e classe di ampiezza demografica.</p>	<p>Si tratta di elaborazioni di secondo livello su certificati consuntivi.</p>	<p>Le elaborazioni sono pubblicate in appendice statistica al volume <i>Secondo Rapporto sullo stato delle Autonomie Locali</i></p>

1.1.2. *L'indagine censuaria dell'Istat*²

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 associati. In questo caso, i dati sono stati rilevati direttamente dai comuni o indirettamente tramite le regioni e, come si vede dalla tabella, si riferiscono ad un insieme di servizi/interventi sociali molto più ampio di quello dei certificati consuntivi. La 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.

Nel complesso, quindi, se ne ricava una mole di informazioni più dettagliata ed analitica di quella fornita dall'Osservatorio sulla finanza locale, che consente, come vedremo nel cap. 2, 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 ai funzionari locali, non tiene in alcun 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 capitolo successivo, a mettere a fuoco gli aspetti salienti

² Tale indagine è stata in parte utilizzata nel Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali (2005) realizzato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, che sulla tematica della spesa sociale ha dedicato anche una sezione specifica illustrando i dati forniti dall'Osservatorio sulla Finanza locale del Ministero dell'Interno rielaborati dall'Istat. Oltre che l'Istat, l'indagine ha visto coinvolti il Cisis (organismo che opera per il raccordo fra soggetti di ricerca e istituzionali impegnati nell'analisi, nella programmazione e nella gestione delle politiche sociali), il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, la Ragioneria Generale dello Stato, le Regioni e quindi i Comuni. I risultati, prodotto di un processo di analisi e riclassificazione per "equivalenze funzionali" delle diverse denominazioni di servizi e interventi sociali prestati localmente sotto etichette tipologiche differenti, ha finora restituito informazioni a livello macro-regionale. Regionale e per grandi Comuni (cfr. Tab. 1.3).

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.

Anche per questo, l'opzione metodologica del nostro lavoro è stata, come si illustrerà più avanti, quella di impostare una prima analisi integrata tra le informazioni provenienti dai certificati di bilancio e quelle disponibili in altri tipi di documentazione ed in grado di ricostruire maggiori dettagli della spesa sociale, a partire dalle macro-categorie fornite in sede rendicontativa. 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. Ad esempio nella spesa per famiglia e minori, vengono dettagliati i costi di interventi e servizi, quali il servizio sociale professionale, servizi ed 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.

Tab. 1.3 – La spesa sociale dei comuni ricostruita dall'indagine censuaria Istat del 2003

<i>Fonte - Istat – Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati</i>		
<i>Tipi di dati disponibili</i>	<i>Metodiche di rilevazione e/o di analisi</i>	<i>Accessibilità</i>
Sono stati rilevati (anno 2003) dati sulla spesa sostenuta dai Comuni singoli e associati per gli interventi ed 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-voce, 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	Si tratta della prima indagine censuaria sugli interventi ed i servizi sociali, 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. E' stata anche condotta una classificazione condivisa dei singoli servizi ed interventi erogati, nonché una mappa territoriale degli enti gestori finalizzata a mettere a fuoco come i comuni si organizzano per l'erogazione dei servizi.	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

sociale-SESPROS): famiglia e minori, anziani, disabili, disagio adulti, immigrati, dipendenze, multiutenze.		disponibili i micro-dati relativi ai singoli comuni o a quelli associati.
---	--	---

1.1.3. Un'analisi dei bilanci consuntivi regionali

Per concludere, forniamo un rapido resoconto di un lavoro realizzato dalla Fondazione Zancan, che mette a fuoco non la spesa sociale certificata dai comuni, ma quella delle regioni, a partire da un'analisi dei bilanci consuntivi regionali (anno di riferimento: 2001)³. Attraverso tali elaborazioni viene volutamente ricostruita non la spesa socio-assistenziale in senso stretto, ma quella destinata all'ampio raggio delle politiche sociali, dalla sanità all'educazione e formazione, dalle politiche del lavoro alla cultura, fino all'erogazione di interventi socio-assistenziali. Tale approccio integrato di analisi non consente un confronto immediato con le informazioni fornite dalle altre fonti che, come abbiamo visto, tendono a distinguere in modo più netto l'ambito socio-assistenziale. D'altra parte, questo approccio è anche dovuto alla scelta di focalizzare l'analisi della spesa sociale sul livello regionale, escludendo quello dei comuni: mentre, infatti, a questi ultimi fa capo la gestione anche finanziaria del comparto socio-assistenziale, alle regioni spetta il finanziamento diretto degli altri settori sociali (sanità, formazione, etc.). Nello stesso tempo, rimanendo solo sul livello regionale, la destinazione della spesa sociale viene più declinata in termini di risorse impegnate in base a norme, piuttosto che interventi e servizi erogati; cosa che, come si vede dalla tabella, dà luogo ad una classificazione delle spese sostenute difficilmente comparabile con quella fornita ad esempio dall'Istat, centrata sugli specifici servizi ed interventi erogati.

Tab. 1.4 – Una ricostruzione della spesa certificata dalle Regioni

Fonte – Elaborazioni della Fondazione Zancan – Pubblicazione Zancan sui sistemi regionali di welfare		
<i>Tipi di dati disponibili</i>	<i>Metodiche di rilevazione e/o di analisi</i>	<i>Accessibilità</i>
Sono state realizzate delle elaborazioni a partire dai dati forniti dai bilanci consuntivi delle regioni nell'anno 2001. Sono stati considerati i capitoli di spesa relativi ai servizi e agli interventi insieme a quelli riguardanti la sanità, la	Si tratta di elaborazioni di secondo livello su documenti di bilancio.	Le elaborazioni sono pubblicate nel volume <i>Sistemi regionali di</i>

³ Il focus è contenuto nella pubblicazione *Sistemi regionali di welfare: profili e analisi comparata. Primo rapporto*, 2005.

<p>formazione, le politiche del lavoro, l'educazione, la cultura, i trasporti.</p> <p>L'analisi ha permesso di ricostruire: (i) la spesa sociale nel suo complesso certificata da ciascuna regione; (ii) la spesa per la realizzazione di un sistema integrato di servizi ed interventi, finanziata attraverso il fondo sociale; (iii) la spesa destinata alle politiche per la famiglia, per i minori e i giovani, comprendente i capitoli di spesa che si riferiscono a leggi nazionali (tra cui ad es. la n. 285), a leggi regionali, a disposizioni della 328/00 e del Piano nazionale, ad alcuni servizi specifici (es. asili nido, consultori familiari, etc.); (iv) la spesa per i disabili, che include i costi di servizi/interventi di tipo assistenziale (es. assistenza domiciliare, etc.) e quelli di inclusione/integrazione sociale (es.: interventi formativi, fondo occupazionale per disabili, etc.); (v) la spesa a favore degli anziani sia per servizi/interventi assistenziali (strutture residenziali, interventi domiciliari, etc.) che per progetti socio-sanitari o di attivazione (es. sul tempo libero, etc.); (vi) la spesa per contrastare le dipendenze comprendente le risorse previste da leggi nazionali insieme ai costi per specifici servizi socio-sanitari; (vii) la spesa per le politiche migratorie che in sede regionale comprendono sia quelle verso gli emigranti che quelle per gli immigrati.</p> <p>Per ciascuna voce, sono stati considerati: la quantità della spesa e la sua previsione; i pagamenti effettivi (<i>tempestività della spesa</i>); le somme impegnate, ma rinviate (<i>differimento della spesa</i>); le somme né spese, né impegnate (<i>economie registrate rispetto alle previsioni</i>)</p>		<p><i>welfare: profili e analisi comparata. Primo rapporto</i></p>
--	--	--

Il taglio così eterogeneo delle varie analisi sulla spesa sociale, messo a fuoco in questo paragrafo, vincola nei fatti la possibilità di perseguire una lettura di sistema sulla tematica. In questo lavoro, quindi, si tenterà, come vedremo a seguire, di approfondire alcuni specifici comportamenti istituzionali e di individuare fattori minimi di ricorrenza, ove possibile⁴.

1.2. Considerazioni da alcuni studi di secondo livello

Alla luce dell'eterogeneità dei dati e delle informazioni attualmente disponibili sulla spesa sociale, in questo lavoro si è proceduto ad un approfondimento su alcune analisi di secondo livello realizzate sul tema.

⁴ In corso d'opera si è anche verificata la diffusione di dati sulla spesa sociale negli Annuali Istat, nelle Relazioni annuali della Banca d'Italia, ma non si sono riscontrati elementi di particolare interesse sul tema.

In particolare l'attenzione si è soffermata sulle considerazioni emerse da due ordini di studi:

(a) quelli relativi al *bilancio sociale*⁵, che sottolineano la natura innovativa di questo strumento informativo, finalizzato non soltanto ad una rendicontazione interna delle spese, ma principalmente ad una diffusione tra i cittadini delle scelte di *policy* operate dalle amministrazioni pubbliche e sul loro impatto sulla qualità della vita delle persone;

(b) alcuni studi monografici, tra cui: uno studio su *Le propensioni municipali alle politiche sociali* (2004)⁶; un'indagine di campo realizzata dall'Ires su *I panieri di offerta sociale nelle 100 città capoluogo*, che comprende un focus sulla spesa sociale dei 100 comuni (2004); un report dell'Ires in cui tra l'altro si sono analizzati i comportamenti di alcuni comuni nell'investimento finanziario sul sociale (2003); i rapporti dell'Osservatorio dello Spi sulla spesa sociale.

1.2.1. Cenni sul bilancio sociale come nuovo strumento di accountability

Sul primo versante, senza entrare nello specifico sul senso e sull'impatto generale che provengono dalla scelta di imprese ed amministrazioni pubbliche di adottare “una nuova *accountability*” (Rogate, Tarquini 2004), abbiamo voluto focalizzare l'attenzione sulle zone di sovrapposizione tra bilancio sociale e rendicontazione della spesa per servizi sociali, a partire da una precisazione. Si tratta di due oggetti distinti: il primo, infatti, è un documento pubblico che, utilizzando strategie di comunicazione trasparenti ed immediate, restituisce ai consumatori, agli utenti, ai cittadini, un'immagine nitida di come sono state utilizzate le risorse in un determinato arco di tempo in funzione di una serie di opzioni di *policy* di mercato, istituzionali, di *mission* pubblica e così via. E' uno strumento, quindi, a disposizione sia delle amministrazioni pubbliche che delle imprese, finalizzato a fotografare in chiave consuntiva le spese sostenute ed in un'ottica programmatica quelle future, mettendo in evidenza di tali aspetti gli effetti sui vari soggetti coinvolti⁷.

⁵ Si ricordano, tra gli altri: a) il lavoro redatto dal Gruppo di studio per il Bilancio Sociale – GBS intitolato *Principi di redazione del bilancio sociale*, realizzato con il coinvolgimento dell'Istituto Europeo per il Bilancio Sociale; b) la pubblicazione del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche* (2004); c) il lavoro monografico *Il bilancio sociale* di C. Rogate, T. Tarquini (2004).

⁶ Realizzato da Leoni e Carra.

⁷ Le regole sulla redazione del bilancio sociale sono state fornite dal Gruppo di studio per il Bilancio sociale nel 2001. Ulteriori elementi per la redazione di bilanci sociali da parte delle pubbliche amministrazioni sono stati illustrati dal Dipartimento della

Tra le amministrazioni pubbliche negli ultimi anni, alcuni Enti locali, ad esempio il comune di Bologna, quello di Milano, la Provincia di Livorno, quella di Genova, il Municipio XI del Comune di Roma e così via⁸, si sono messi alla prova, elaborando bilanci sociali, con l'obiettivo di far conoscere ai cittadini per la realizzazione di quali politiche ed interventi nei vari campi dell'amministrazione (territorio, sviluppo locale, sociale, amministrazione, scuola e formazione, etc.) sono stati utilizzati le risorse disponibili.

La rendicontazione delle spese sostenute per i servizi sociali, invece, è uno dei capitoli di cui si compone il bilancio di un'amministrazione pubblica e può, in quanto tale, entrare a far parte di un bilancio sociale come parte specifica. Il bilancio sociale, quindi, è uno strumento più ampio della rendicontazione delle spese per servizi sociali, essendo finalizzato a descrivere e comunicare in che modo tutte le politiche sono state sostenute finanziariamente.

Dal nostro punto di vista, come vedremo anche nel capitolo 3, la nuova *accountability* perseguita attraverso l'adozione del bilancio sociale è utile per due ragioni. Innanzitutto, perché se adottata in modo esteso potrà costituire una modalità per individuare più approfonditamente rispetto alle informazioni generiche finora fornite dagli strumenti classici di rendicontazione quanto e come vengono distribuiti le risorse sui servizi e gli interventi sociali⁹. In secondo luogo, perché ad oggi, in assenza come visto di schemi comuni di rendicontazione, può rappresentare uno strumento intorno a cui incorporare stili condivisi per comunicare ai cittadini come si sono spese le risorse pubbliche e quali sono gli investimenti futuri.

1.2.2. Evidenze da alcuni studi monografici

Sul secondo versante, abbiamo selezionato alcuni studi monografici sul tema della spesa sociale, evidenziandone specifici aspetti che ci sono apparsi efficaci alla nostra disamina e di seguito sinteticamente elencati:

Funzione Pubblica nel manuale del 2004 *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale delle amministrazioni pubbliche.* .

⁸ Non è ancora stato realizzato un censimento degli enti locali che hanno adottato il bilancio sociale.

⁹ Occorre sottolineare che per il momento non vi è alcuna norma che vincola gli enti locali ad adottare il bilancio sociale, sebbene vi sia un reticolo legislativo che promuove l'idea di rendicontazione sociale. Nello stesso tempo, non esistono ancora degli standards condivisi di elaborazione di tali documenti; il rischio, quindi, è che vengano elaborati testi molto difforni tra loro e di difficile comparazione, in un quadro, come abbiamo visto, già di alta eterogeneità rendicontativa.

a) sui contenuti:

(a1) l'attribuzione agli enti locali - in base alle diverse leggi vigenti (dalla legge Bassanini alla legge di riforma del comparto socio-assistenziale n. 328/00 fino alla riforma costituzionale introdotta con il nuovo articolo 119 e con il Titolo V) – della programmazione e del finanziamento delle politiche sociali, attraverso adeguate scelte fiscali e tariffarie; processo, però, che si è rilevato fin dalle prime battute ambiguo sia per il taglio non graduale dei trasferimenti nazionali, sia per i vincoli in materia fiscale imposti dal governo centrale¹⁰. Insieme alla saturazione dei tradizionali tributi locali, tale situazione mette in luce un rischio di non sostenibilità finanziaria delle politiche sociali da parte degli enti locali;

(a2) la ‘macchia di leopardo’ che caratterizza la spesa delle politiche sociali in Italia, con zone in grado di investire sul sociale, anche con i tagli dal livello nazionale, e zone soprattutto meridionali già costrette a spese contenute e che rischiano non solo di non sviluppare aree di innovazione, ma di dover ridurre i servizi e gli interventi di minima fornitura e/o quelli rivolti ad aree non tradizionali, come gli immigrati, gli adulti in difficoltà, etc.;

b) di metodo:

(b1) la scelta metodologica di valutare la spesa per i servizi sociali in gruppi limitati di comuni, opzione perseguita anche in questo lavoro, visto lo stato ancora frammentato delle fonti disponibili;

(b2) le difficoltà nel valutare in dettaglio sia le spese per specifici servizi ed interventi forniti, sia la spesa pro-capite e l'impatto per sottopopolazioni di utenti degli investimenti compiuti.

1.3. La struttura della ricerca Ires

Alla luce del percorso metodologico compiuto e come anticipato nell'introduzione, la nostra indagine è stata impostata con un duplice obiettivo: da una parte, quello di fornire una panoramica dei principali risultati sulla spesa sociale emersi dalle fonti e dagli studi, di cui in questo capitolo si sono ricostruite le impostazioni metodologiche (cfr. cap. 2); dall'altra, a partire dalle attuali difficoltà ad ottenere un'analisi complessiva della spesa sociale sostenuta dai vari enti locali, quello di analizzare le spese per interventi e servizi sociali di un gruppo specifico di comuni (cfr. cap. 3). Si è puntato, in tal modo, ad individuare alcuni singoli comportamenti istituzionali sul versante degli investimenti sociali,

¹⁰ Si pensi ad esempio al blocco delle addizionali Irpef.

pur non rinunciando, ove possibile, a mettere in evidenza alcune regolarità.

Si è scelto, quindi, in prima battuta di indagare in profondità in che modo i tredici grandi comuni italiani investono le proprie risorse nel campo delle politiche socio-assistenziali¹¹. Il 'grande comune' è, senza dubbio, un'unità territoriale multiforme per più aspetti: accorpa, infatti, aree metropolitane, quali Milano, Roma o Napoli, a contesti più definibili di tipo urbano, ad esempio Verona, Firenze, Torino; nello stesso tempo associa tessuti socio-produttivi e mercati del lavoro assai differenti tra loro, così come diversi appaiono i vari contesti per la struttura della popolazione e delle famiglie. Come è indicato, però, anche dall'Istat, l'ambito del 'grande comune' appare una categoria sufficientemente ampia e plastica, tale da consentire analisi comuni, soprattutto se si assume un approccio 'per differenza', che riconosce al gruppo delle aree etichettate come 'grandi città' delle caratteristiche specifiche che le rendono diverse dal mondo delle piccole città e dei piccoli e piccolissimi comuni. Tale approccio è stato adottato anche in questa indagine, nella convinzione che ciò che hanno in comune - come *tratto metropolitano* - contribuisca a definire alcuni comportamenti condivisi nelle politiche di spesa sociale.

In seconda battuta, si è puntato a ricostruire non tanto la dinamica entrate/spese che caratterizza i bilanci delle grandi città analizzate, quanto le specificità delle spese effettivamente sostenute sul versante sociale, con un focus quindi sulle spese correnti, in termini di impegni¹², comprendenti i costi reali di funzionamento e gestione del comparto socio-assistenziale, così come vengono dettagliati in fase di consuntivo¹³. In tal modo, si è scelto di analizzare non le procedure con cui viene finanziata la spesa sociale, ma le modalità con cui vengono impegnate e distribuite le risorse per i servizi e gli interventi socio-assistenziali.

Come si vede anche dalla tabella successiva, l'analisi è avvenuta mettendo a sistema i dati e le informazioni provenienti da un insieme di fonti,

¹¹ L'Istat definisce Grandi comuni italiani quelli con una popolazione di oltre 250.000 residenti, che includono: Torino, Milano, Verona, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo, Messina e Catania.

¹² Si ricorda che le spese correnti si suddividono in: a) impegni ovvero le somme assunte, anche in sede di consuntivo, ma non pagate; b) pagamenti in conto competenza: sono gli impegni pagati entro l'anno; c) pagamenti in conto residui, cioè gli impegni pagati negli anni successivi.

¹³ Sono state escluse dall'analisi quindi le spese in conto capitale in quanto destinate ad investimento spesso di tipo patrimoniale e non finalizzate direttamente all'erogazione di servizi ed interventi sociali.

considerando l'ultimo anno di rendicontazione disponibile - il 2003¹⁴. Inoltre la ricostruzione della spesa sociale è stata realizzata sostanzialmente rispetto alle tre voci di costo che raccolgono il maggior volume di spesa, ovvero: a) le spese di personale comprendenti i costi del personale interno all'amministrazione comunale; b) le spese per prestazioni e servizi, destinate cioè all'acquisizione da parte dell'amministrazione comunale di servizi da soggetti terzi; c) le spese per trasferimenti, che accorpa quanto le amministrazioni comunali versano ad altri enti/soggetti (non a persone fisiche), senza un corrispettivo diretto di specifici servizi o interventi¹⁵.

Tab. 1.5 – Un quadro sull'impostazione e sulle fonti reperite ed utilizzate per l'indagine Ires nei 13 grandi comuni

Città	Dati di spesa da Osservatorio della finanza locale - Ministero dell'Interno	Dati di spesa da Piani sociali di zona	Dati di spesa da bilanci sociali	Dati di spesa da altre fonti
Milano	X consuntivo 2003	Rilevazione della spesa sociale per il 2003 contenuta nel Piano di zona 2002-2004	Non presente un bilancio sociale	-
Venezia	X consuntivo 2002	-	X (per il 2002): contiene informazioni sui servizi sociali, ma poco dettagliate	-
Verona	X consuntivo 2003	-	Non presente un bilancio sociale	Presente una relazione al rendiconto 2003, ma con dati non disaggregati per il sociale
Genova	X consuntivo 2003	I dati della spesa sono distrettuali (presenti in 6 Piani sociali di zona) e non consentono un'analisi comune per comune	Non presente un bilancio sociale	-
Torino	X consuntivo 2003	Dati del bilancio 2003 contenuti nel Piano dei servizi sociali 2003-2006	X (n. 2 bilanci sociali: 2003 e 2004): contengono dati sulla spesa sociale	-
Bologna	X consuntivo 2003	Analisi del bilancio 2003 contenuta nel Piano sociale di zona 2002-2003 E' presente anche il Piano	X (per il 2003)	-

¹⁴ Ove non disponibile, si è considerato il 2002.

¹⁵ Restano fuori dalla nostra analisi voci di spesa, quali ad esempio l'acquisto di beni e materie prime, l'utilizzo di beni di terzi, gli interessi passivi e oneri finanziari, etc, che sono scarsamente rilevanti per la spesa sociale.

		sociale di zona 2005-2007 con il Programma Attuativo 2005		
Firenze	X consuntivo 2002	Dati sulla spesa sociale del 2002 contenuti nel Piano sociale di zona 2002-2004. Presenti anche i dati della programmazione finanziaria per il 2003	Non presente un bilancio sociale	-
Roma	X consuntivo 2003	-	Non presente un bilancio sociale per la città (ne esiste uno del Municipio XI per il 2003)	Relazione al rendiconto 2003 con dati disaggregati per la spesa sociale
Napoli	X consuntivo 2003	Dati sulla spesa sociale del 2003 contenuti nel Piano sociale di zona del 2004	Non presente un bilancio sociale	
Bari	X consuntivo 2003	Analisi della spesa sociale per il 2003 contenuta nel Piano sociale di zona 2005-2007	Non presente un bilancio sociale	-
Palermo	X consuntivo 2003	-	Non presente un bilancio sociale	E' presente un <i>bilancio urbano</i> del 2004 con dati di spesa sui servizi sociali (consuntivo 2003)
Catania	X consuntivo 2003	-	Non presente un bilancio sociale	-
Messina	X consuntivo 2003	-	X (per il 2003): contiene informazioni sui servizi sociali	-

Nel capitolo 3, verranno illustrati i principali risultati emersi dalla nostra indagine sulla spesa sociale sostenuta nelle 13 grandi città; indagine condotta attraverso un'analisi incrociata dei dati ampi e di tipo quantitativo, ricavabili dai bilanci consuntivi dell'Osservatorio sulla finanza locale del Ministero dell'Interno, e le informazioni anche di carattere qualitativo reperibili dai Piani sociali di zona, dai bilanci sociali, da altri documenti locali di programmazione.

CAPITOLO 2 – Convergenze e divergenze tra le fonti sulla spesa sociale. *Gli output*

Come anticipato, questo capitolo è dedicato a fornire un'analisi sui risultati delle diverse fonti sulla spesa sociale, analizzate nel capitolo precedente. 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 ed occasionale, ma nello stesso tempo cruciale per orientare le *policy* sul territorio.

In sintesi, alla luce della dettagliata analisi realizzata nel precedente capitolo, i dati finanziari ad oggi disponibili sulla spesa sociale risentono prevalentemente di due elementi problematici riferibili alla comparabilità e all'analiticità dei dati e 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 sistemiche ma, almeno fino ad oggi, si tratta di rilevazioni una tantum. Queste difficoltà relative alla spesa sociale - la comparabilità e l'analiticità dei dati - riflettono le specificità dell'ambito socio-assistenziale che storicamente, come ormai noto, si è caratterizzato per una sostanziale disomogeneità negli assetti e nella gestione dei sistemi locali di welfare.

Al di là delle difficoltà e delle diverse impostazioni e specificità metodologiche sulla spesa sociale, ampiamente trattate nel capitolo precedente, la finalità principale di questo capitolo è l'analisi delle tendenze e degli andamenti della spesa sociale sostenuta dagli Enti locali (Regioni e Comuni) come elemento che consente di ricostruire le diverse scelte, politiche e strategie dei governi locali, così come del governo centrale, in tema di politiche socio-assistenziali.

2.1. I dati finanziari sulla spesa sociale. Un'analisi degli output delle fonti di sistema

Come più volte detto, a livello centrale (nazionale) i dati sulla spesa sociale dei comuni vengono raccolti ed analizzati dal Ministero dell'Interno attraverso l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali e dall'Istat che elabora i dati sui bilanci consuntivi presenti nell'Osservatorio del Ministero. Inoltre nel 2003 l'Istat ha realizzato la prima indagine

censuaria sugli interventi e sui servizi sociali erogati dai comuni singoli o associati¹.

Nei paragrafi a seguire vengono riportati alcuni dei risultati principali di queste rilevazioni.

2.1.1. La comparabilità (e i suoi limiti) dei dati e delle informazioni sulla spesa sociale: L'Osservatorio sulla finanza locale

L'Osservatorio raccoglie i dati finanziari dei bilanci comunali che sono consultabili/reperibili on-line attraverso una banca dati che costituisce pertanto l'output principale delle attività realizzate dall'Osservatorio e un utile strumento messo a disposizione per specifiche elaborazioni ad hoc. L'analisi di questi dati consente di realizzare comparazioni di massima sulla spesa sostenuta dai comuni per le politiche sociali (e non solo), ma non fornisce informazioni dettagliate sulle tipologie di servizi ed interventi socio-assistenziali realizzati dai governi locali.

In questo paragrafo riportiamo le principali indagini sulla spesa sociale realizzate da diverse strutture, istituzionali e non, che hanno utilizzato per le loro elaborazioni i dati delle banche dati dell'Osservatorio, che raccoglie i certificati di bilancio dei comuni².

Prime fra tutte la rilevazione dell'Istat, poi solo un accenno a quella realizzata dal Fornez che ha elaborato esclusivamente i dati sulla spesa sociale pro-capite ed è molto sbilanciata sul versante economico finanziario.

2.1.1.1. I bilanci comunali secondo la rilevazione Istat sui dati del Ministero dell'Interno: un'analisi per macro funzioni

L'Istat ha realizzato nel 2003 un'analisi della spesa dei comuni attraverso un'elaborazione dei dati raccolti dall'Osservatorio sulla finanza locale.

Attraverso questa analisi è possibile avere un quadro della composizione delle voci di spesa così come riportato nei bilanci comunali, secondo le

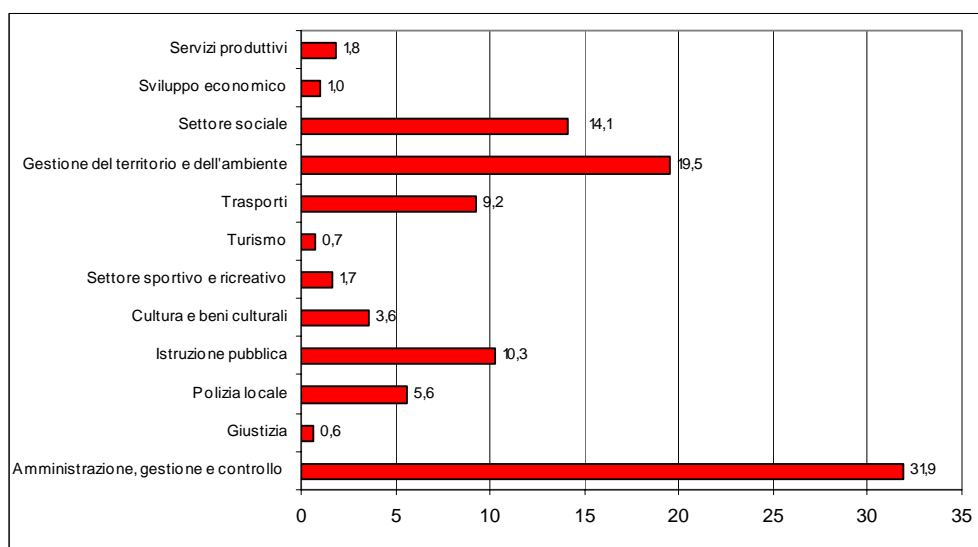
¹ Cfr. nota 2, cap. 1, infra.

² In questo rapporto di ricerca sulla spesa sociale, l'Ires, come già anticipato, ha utilizzato la banca dati fornita dall'Osservatorio sulla finanza locale, per realizzare un'analisi specifica sulla spesa sociale nelle tredici grandi città italiane che tenesse conto anche di altri dati finanziari raccolti attraverso altri fonti, come per esempio i documenti di programmazione sociale zonale, con l'obiettivo di individuare convergenze/divergenze rispetto alle tendenze e agli andamenti rilevati. Questo specifico aspetto dell'indagine Ires verrà approfondito nel capitolo 3.

diverse funzioni, tra cui la funzione del settore sociale e le diverse tipologie di spesa³.

Il grafico che segue rappresenta una fotografia nazionale della composizione della spesa dei comuni per macro funzioni così come emerge dall'articolazione dei bilanci comunali.

Graf. 2.1 - La spesa dei comuni per la funzione sociale



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio Finanza locale

Da una lettura generale dei dati relativi alle spese correnti (anno 2003) suddivise per macrofunzioni, emerge come il peso del settore sociale rispetto alle altre funzione di spesa sia del 14,1%, 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 le spese di “gestione del territorio e dell’ambiente

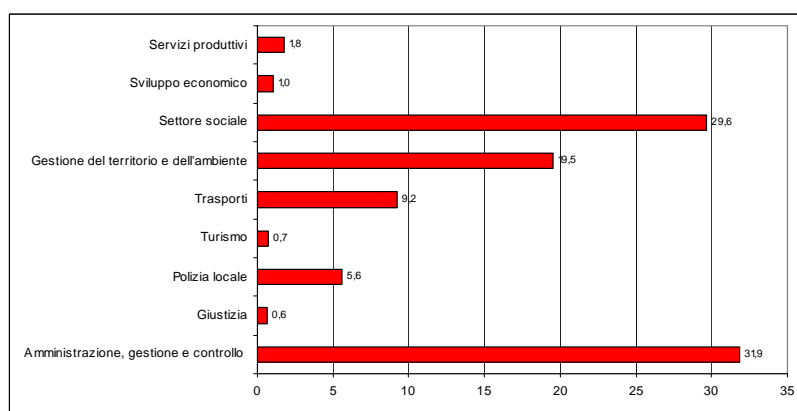
³ Le *funzioni* di spesa che sono: 1) gestione e controllo, 2) giustizia, 3) polizia locale, 4) istruzione pubblica, 5) cultura e beni culturali, 6) sportivo e ricreativo, 7) turistico, 8) territorio e ambiente, 9) sociale, 10) sviluppo economico, 11) servizi produttivi. Ciascuna funzione è suddivisa per singoli servizi ed interventi. Per esempio per la *funzione sociale* i dati raccolti riguardano: 1) gli asili nido, servizi per l’infanzia e per i minori, 2) le strutture residenziali e di ricovero per anziani, 3) l’assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona, 4) i servizi necroscopici e cimiteriali. Inoltre dati finanziari per ciascuna funzione vengono rilevati per diverse *tipologie di spesa*: personale, acquisto beni e materie prime, prestazioni di servizi, utilizzo di terzi, trasferimenti, interessi passivi ed oneri finanziari, imposte e tasse, oneri straordinari, ammortamenti.

(19,5%). A livello regionale, viene sostanzialmente confermata questa tendenza nazionale a concentrare le uscite per le funzioni di “gestione, amministrazione e controllo” di “gestione del territorio”. E’ opportuno evidenziare però che al sud le quote di spesa dedicate alla gestione interna sono superiori alla media nazionale riportata nel grafico 1.

Considerando la spesa dedicata dai comuni italiani al settore sociale, ancora una volta le Regioni del Sud registrano una spesa inferiore rispetto a quella media nazionale (14,1%)⁴.

La rilevanza della funzione sociale nei bilanci comunali risulta ancora più evidente considerando il dato sulla spesa sociale in “senso ampio”, sommando quindi le voci delle funzioni istruzione pubblica, cultura e beni culturali, settore sportivo e ricreativo, il peso che il settore sociale assume è pari al 29,6% delle spese complessive, costituendo la seconda voce dei bilanci, a seguire la funzione “amministrazione gestione e controllo” (31,9%) (cfr. grafico 2). A livello regionale, sono soprattutto le regioni del nord e del centro a destinare alla funzione del sociale in senso ampio una quota di spesa maggiore rispetto a quella nazionale (cfr. tabella 2.1).

Graf. 2.2 - La spesa dei comuni per la funzione sociale “in senso ampio”



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio Finanza locale

⁴Sebbene 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 sicuramente 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 notevolmente, pur rimanendo la funzione sociale al terzo posto.

Tab. 2.1 - Percentuali di spesa per la funzione sociale (in senso stretto e ampio) e regioni

Regioni	Sociale stretto	Istruzione pubblica	Cultura e beni culturali	Settore sportivo e ricreativo	Totale sociale in senso ampio
Calabria	6,7	7,5	2,4	0,8	17,5
Puglia	9,6	8,5	2,4	1,0	21,5
Basilicata	9,9	9,5	2,0	1,2	22,6
Campania	9,0	8,2	1,6	0,7	19,5
Molise	7,2	7,4	1,8	1,3	17,7
Lazio	13,7	10,9	3,6	0,7	28,9
Abruzzo	8,7	10,5	2,0	2,3	23,5
Umbria	12,2	9,1	4,3	1,6	27,3
Marche	13,9	9,9	4,2	2,4	30,4
Toscana	13,0	11,2	4,3	2,1	30,6
Emilia Romagna	20,7	13,5	5,6	2,0	41,9
Liguria	11,1	8,8	3,0	1,5	24,3
Piemonte	13,7	12,0	3,7	2,5	31,9
Veneto	15,1	10,7	4,1	2,4	32,3
Friuli Venezia-Giulia	26,2	9,0	4,9	2,8	42,8
Trentino Alto Adige	12,8	9,5	4,9	3,9	31,0
Lombardia	18,2	12,2	4,0	1,8	36,2
Sicilia	12,3	7,5	2,5	1,4	23,8
Sardegna	17,7	7,1	4,4	1,3	30,5
Italia	14,1	10,3	3,6	1,7	29,6

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio Finanza locale

Nel complesso, a livello nazionale, per quanto riguarda le funzioni nel settore sociale le voci di spesa che assorbono più risorse (e che costituiscono oltre il 90% del totale della funzione sociale) sono quelle relative alle voci per: 1) 'prestazioni di servizi' (40%), che come detto nel precedente capitolo riguardano le spese destinate all'acquisizione di servizi da soggetti terzi da parte dei comuni; 2) 'trasferimenti' (28%), rappresentano le quote finanziarie che i comuni versano ad altri soggetti, senza ottenere/richiedere specifici interventi o servizi; 'personale'(25%), costituiscono i costi del personale interno all'amministrazione comunale.

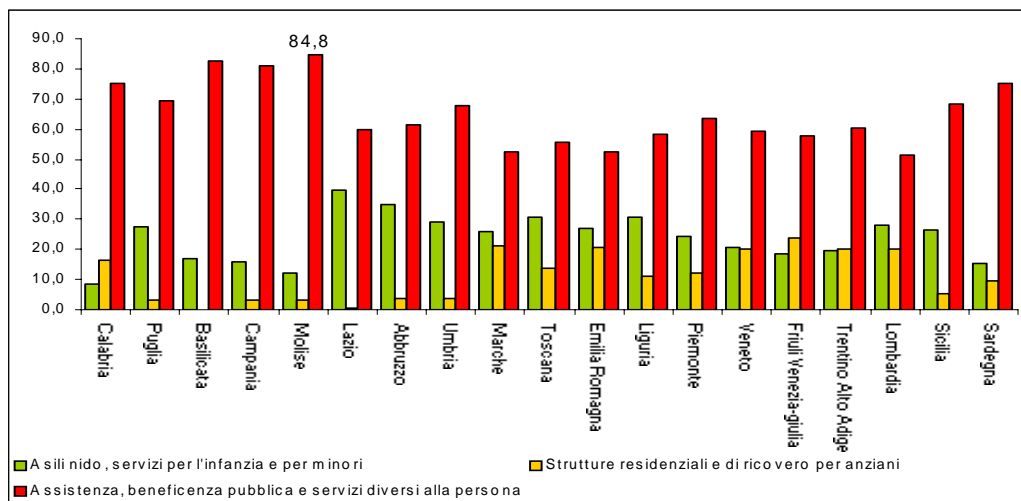
2.1.1.2. *I bilanci comunali secondo la rilevazione Istat sui dati del Ministero dell'Interno: un'analisi per tipologia di servizio*

Entrando nel dettaglio degli specifici servizi che rientrano nella funzione sociale (in senso stretto), le quote di spesa che assorbono più risorse sono quelle destinate dai comuni alla voce *assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona* (poco più del 60%), il restante alla voce per *asili-nido, servizi per l'infanzia e per minori* (il 26,3%) e alle *strutture residenziali e di ricovero per anziani* (13,69%). Questa tendenza viene confermata anche dall'analisi dei dati a livello regionale (cfr. grafico 3) per cui la voce "assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona" risulta la più elevata, in tutte le Regioni, con punte più elevate rispetto alla media nazionale nelle regioni del sud. Questo dato confermerebbe l'ipotesi che questa voce di spesa viene utilizzata dai comuni come un contenitore indistinto che comprende molteplici servizi ed interventi differenziati fra loro⁵.

Queste tendenze generali rispetto alle tipologie di servizi sociali di spesa in relazione ai servizi, cambiano se si considera la struttura delle singole voci di spesa. Esemplicando, per esempio per gli asili nido, la voce di spesa maggiore è quella destinata al personale (48,4%), per le strutture residenziali e di ricovero per gli anziani è la voce prestazione di servizi (49,8%) la più elevata (cfr. grafici 4, 5). Discorso diverso va fatto, invece per la funzione "assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona". In questo caso infatti, la voce trasferimenti risulta quella principale (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 (cfr. grafico 6). Nel complesso comunque questi andamenti confermano la tendenza dei comuni all'esternalizzazione di questa tipologia di servizi ed interventi.

⁵ a) Utilizzando le informazioni contenute nella banca dati del Ministero dell'Interno il Foromez ha pubblicato nel 'Secondo rapporto annuale sulle Autonomie Locali' (2003) le elaborazioni fatte dal Cresme sulla spesa pro-capite. In particolare, per quanto riguarda il settore sociale, la spesa pro-capite in Italia (anno 2000) è risultata pari a poco più di 91 euro. A livello di macro aree territoriali, questo dato è nettamente inferiore al sud (47 euro), mentre al centro e al nord supera la quota media. Il dato sulla spesa sociale pro-capite conferma le tendenze territoriali sulla spesa sociale delle amministrazioni comunali nel suo complesso. Entrando nel dettaglio della composizione della spesa procapite suddivisa per funzioni e servizi, la quota maggiore è quella rivolta alla voce 'assistenza e beneficenza pubblica' (circa 47 euro), a seguire quella rivolta a 'asili nido, servizi infanzia e minori' (21 euro) e quella per le 'strutture residenziali e di ricovero per anziani' (11 euro).

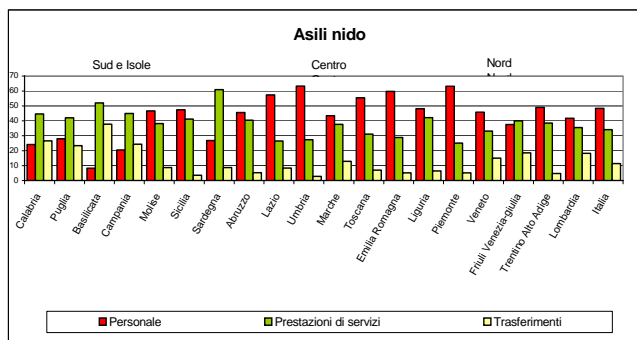
Graf. 2.3 - La spesa dei comuni per tipologie di servizio della funzione sociale



Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio Finanza locale

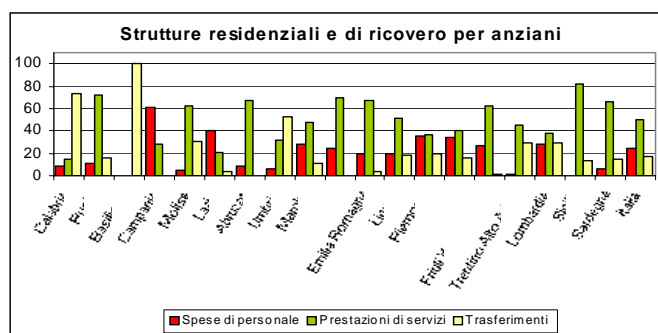
L'Italia sembra suddivisa in due tipologie di organizzazione e gestione dei servizi sociali e, conseguentemente, di spesa. Mentre al Centro e al Nord le quote di spesa per il personale e per i trasferimenti costituiscono rispettivamente la quota più alta e quella più bassa, al Sud questo andamento si inverte. Prendendo in considerazione soltanto le Regioni del Sud, infatti, sebbene la spesa per il personale sia sempre elevata, quella per le prestazioni di servizi acquisisce un ruolo di primo piano, fino ad essere la più elevata come nel caso di alcune Regioni come per esempio la Sardegna, la Basilicata e la Calabria. Tale assetto mette in evidenza come al Sud vi sia una tendenza sia all'esternalizzazione che alla delega dei servizi. Queste considerazioni sono confermate dal fatto che laddove sono più elevate le spese relative alle prestazioni di servizi e ai trasferimenti, il personale interno assume un costo inferiore. (grafici 4, 5,6).

Graf. 2.4 Spese correnti delle Amministrazioni comunali per Regione per la funzione asili nido (2003)



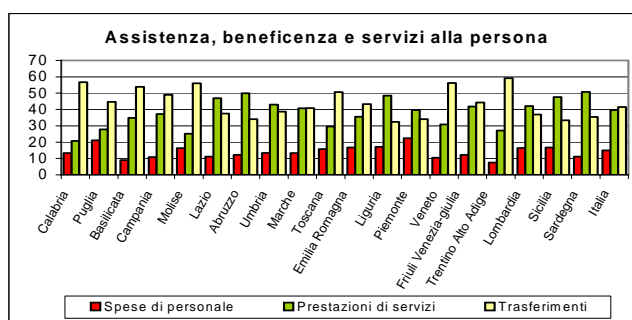
Fonte: elaborazioni Ires su dati Osservatorio

Grafico 2.5 Spese correnti delle Amministrazioni comunali per Regione per la funzione strutture residenziali e di ricovero per anziani (2003)



Fonte: elaborazioni Ires su dati Osservatorio

Grafico 2.6 Spese correnti delle Amministrazioni comunali per Regione per la funzione assistenza, beneficenza e servizi alla persona (anno 2003)



Fonte: elaborazioni Ires su dati Osservatorio

2.1.2 L'analiticità (e i suoi limiti) dei dati e delle informazioni sulla spesa sociale

Come già detto nel capitolo precedente, l'Istat, in collaborazione con diverse istituzioni nazionali e locali, ha presentato nel corso di quest'anno la prima indagine censuaria sugli interventi ed i servizi sociali dei comuni singoli e associati finalizzata a rilevare dati e informazioni sulla spesa sociale sostenuta dai Comuni.

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 sociale, in relazione alle diverse tipologie di servizio e intervento realizzate dai comuni, e alle aree di utenza considerate⁶.

La spesa sostenuta dai comuni nel 2003 per i servizi sociali, secondo questa indagine, è stata pari a **5,3 miliardi di euro** (pari allo 0,4% del Pil). A livello nazionale la maggior parte della spesa sostenuta dai Comuni (84%) è rivolta alle aree di utenza cosiddette tradizionali quali la famiglia e i minori (38%), gli anziani (25%) e i disabili (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%. Per quanto riguarda le differenze a 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 le categorie di utenza; le differenze territoriali invece emergono dall'analisi dei dati sulla spesa dei comuni in relazione alle macro aree di intervento considerate dall'indagine, per cui al sud la spesa per ciascuna macro area si riduce notevolmente rispetto al centro e soprattutto al nord. Anche questo andamento conferma il ritardo 'storico' della maggior parte delle regioni del sud ad implementare politiche sociali e sistemi di welfare locale rispetto alle regioni del nord e del centro. Nel corso degli ultimi anni, quasi tutte le Regioni del sud hanno cercato di colmare questo *gap*, attraverso l'approvazione di nuove normative regionali sul settore socio-assistenziale, la realizzazione di attività finalizzate alla programmazione sociale zonale, di cui è ancora prematuro valutare l'impatto.

⁶ Ricordiamo brevemente che le aree di utenza dei servizi analizzate sono: famiglia e i minori, anziani, disabili, immigrati, disagio adulti e multiutenza. Inoltre per ciascuna area di utenza i servizi vengono classificati secondo tre macro-aree di intervento: interventi e servizi di supporto, trasferimenti di denaro, strutture.

Nella tabella seguente abbiamo riportato i dati nazionali sulla spesa sociale sostenuta dai comuni secondo le aree di utenza e le macro aree di intervento, evidenziando di volta in volta le specifiche tipologie di servizio e intervento che assorbono le maggiori quote di spesa.

Tab. 2.2 - Spesa sociale dei comuni per area di utenza e macro area di interventi e servizi. Anno 2003

Famiglia e Minori 38,3% <i>di cui per:</i>		
Macro aree di intervento	% di spesa su tot. area utenza	Tipologie principali di servizi e interventi
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%).
Anziani 24,9% <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%).
Disabili 20,6% <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%.
Strutture	29,9%	Nel complesso si tratta di strutture a carattere semi residenziale o diurne (19,2%).
Disagio adulti 6,8%		

di cui per:		
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%		
di cui per:		
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%		
di cui per:		
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%		
di cui per:		
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 semiresidenziali, l'8,5% alle strutture comunitarie e residenziali.

Come si legge nella tabella 2, 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 ed interventi e strutture). Questa articolazione della spesa, se da una parte potrebbe essere interpretata – in prima battuta - come la risposta dei comuni alla necessità, ormai da anni evidenziata da più parti, di superare la logica dell'assistenzialismo attraverso l'erogazione dei contributi economici a pioggia, favorendo la realizzazione di servizi ed interventi fra loro integrati, dall'altra, dall'altra in realtà non consente di confermare questa interpretazione in quanto l'indagine non fornisce i dati sul numero degli utenti e sulla quantità di servizi e strutture effettivamente realizzate dai comuni. Progettare, realizzare, erogare e gestire 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. Questa ultima tipologia di contributo economico, infatti, insieme al pagamento delle rette per prestazioni residenziali costituiscono la tipologia di trasferimenti in denaro più diffusi tra i comuni.

Nel complesso 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 disabili⁷.

L’indagine censuaria consente inoltre, al di là dei dati sulla spesa dei comuni in Italia appena evidenziati, di realizzare un approfondimento specifico sulla spesa sostenuta dai *grandi comuni* che costituisce il 23,7%⁸ della spesa sociale complessiva sostenuta dai comuni italiani.

Nel complesso ciò che emerge in prima battuta (*cf.* tabella 3) è la sostanziale omogeneità nella distribuzione delle quote di spesa assegnate a livello nazionale e dai grandi comuni per quanto riguarda le macro aree di intervento. Scostamenti più significativi si hanno invece rispetto ai dati sulle aree di utenza, in particolare per quanto riguarda la spesa per l’area degli adulti in difficoltà, che nei grandi comuni è superiore di oltre due punti percentuali rispetto alla spesa sostenuta a livello nazionale per questa stessa area di utenza.

⁷ 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 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 è quella

⁸ Il valore assoluto della spesa sociale dei grandi comuni è 1.257.613.452 milioni di Euro, quello complessivo, come detto, 5,3 milioni di euro.

Tabella 2. 3 Spesa sociale dei Grandi Comuni per aree di utenza e macro area di interventi e servizi - Istat 2003

Famiglia e Minori 43,7% (di cui per):	
<i>Macro aree di intervento</i>	<i>% di spesa su tot. area utenza</i>
Interventi e servizi	12,0%
Trasferimenti in denaro	18,9%
Strutture	69,1%
Anziani 23,7% (di cui per)	
Interventi e servizi	38,6%
Trasferimenti in denaro	27,2%
Strutture	34,2%
Disabili 18,6% (di cui per)	
Interventi e servizi	51,0
Trasferimenti in denaro	22,6
Strutture	26,4
Disagio adulti 9,0% (di cui per)	
Interventi e servizi	34,1%
Trasferimenti in denaro	32,5%
Strutture	33,4%
Immigrati 2,5% (di cui per)	
Interventi e servizi	28,6%
Trasferimenti in denaro	6,2%
Strutture	65,2%
Multiutenze 1,9% (di cui per)	
Interventi e servizi	100,0%
Dipendenze 0,6% (di cui per)	
Interventi e servizi	34,2%
Trasferimenti in denaro	2,2%
Strutture	63,6%

Capitolo 3. Un'indagine sulla spesa sociale nei grandi comuni

Come ampiamente espresso nei primi capitoli di questo lavoro, analizzare in dettaglio la spesa sociale sostenuta dai Comuni è un'operazione complessa sotto un duplice aspetto.

In prima battuta, va segnalato che le fonti sulla spesa sociale sono di diversa natura e possono comprendere, oltre ai dati dell'Osservatorio sulla Finanza locale, i bilanci preventivi, quelli consuntivi, le varie relazioni al bilancio, le informazioni di natura economico-finanziaria presenti nei vari documenti di programmazione sociale, come i Piani sociali di zona, gli Accordi di programma, i Piani attuativi e così via. Nello stesso tempo, le diverse voci che compongono la spesa sociale risultano spesso molto disparate, in quanto vengono trattate in modi diversi a seconda del tipo di documentazione di cui fanno parte. Tale situazione rende complessa non solo un'analisi "caso per caso", ma anche una lettura comparativa dei comportamenti istituzionali dei Comuni.

A partire da questi vincoli, in questo lavoro, come si è ampiamente illustrato nel primo capitolo, si è così proceduto:

- (i) abbiamo selezionato dall'Osservatorio sulla finanza locale del Ministero dell'Interno l'ultimo bilancio consuntivo disponibile (anno 2003), focalizzando l'analisi sugli *impegni* assunti tra le spese correnti sul versante sociale in senso stretto (escludendo il servizio necroscopico-cimiteriale);
- (ii) abbiamo qualificato le macro-voci di spesa del bilancio consuntivo, ove possibile, attraverso una lettura incrociata con le informazioni, quando disponibili, presenti nei Piani di zona e negli altri documenti di bilancio dei Comuni considerati.
- (iii) infine, all'interno delle tredici brevi monografie cittadine, abbiamo tentato, quando possibile, una lettura integrata delle due fonti sopra citate al fine di evidenziare i principali punti di allineamento e di disallineamento, non solo rispetto ai dati economici riportati, ma anche e soprattutto in relazione ai vari profili di programmazione sociale.

A seguire sono illustrate tredici brevi monografie che corrispondono ai tredici Comuni definiti dall'Istat "Grandi Comuni", ovvero quelli che contano una popolazione di oltre 250.000 residenti: Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Verona, Venezia.

3.1 Comune di Bari

Le fonti disponibili per la realizzazione del focus sulla spesa sociale del comune di Bari sono i dati dell'Osservatorio sulla finanza locale del Ministero dell'Interno sul bilancio consuntivo dell'anno 2003¹ e il Piano Sociale di zona della città di Bari 2003.

Le principali voci di spesa riportate dall'Osservatorio sulla finanza locale sono costituite dall'Amministrazione, gestione e controllo (23,4%) e dal Settore sociale (12,2%, dato questo al di sotto della media nazionale che si attesta al 14,1%), seguito dal 10,8% relativo all'Istruzione pubblica (tab. 3.1).

La somma del settore sociale in senso ampio, ovvero inclusa la spesa per l'istruzione, per la cultura e i beni culturali e per il settore sportivo e ricreativo raggiunge il 25,8%, cifra solo di poco superiore al 23,4% relativa alle spese di amministrazione: tale articolazione della spesa conferma, peraltro, quanto emerso in quasi tutte le monografie realizzate.

Per quanto riguarda le voci di spesa che costituiscono il settore sociale in senso stretto la ripartizione è la seguente: 40,6% *asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori*; 4,9% *strutture residenziali e di ricovero per anziani*; 54,5% *assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona*.

All'interno di queste tre voci la distribuzione della spesa si caratterizza per una diffusa tendenza all'esternalizzazione. In particolare per le strutture residenziali (99,1%) ma con livelli significativi anche nei servizi di asili nido, infanzia e minori (65,7%) e in quelli di assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona (60,3%). Interessante è, infine il 30,2% relativo alla voce trasferimenti all'interno della spesa per assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona (Tab. 3.1a).

Come detto, la seconda fonte presa in considerazione è il Piano Sociale di zona della città di Bari (2005-2007). All'interno del Piano è riportata una descrizione della spesa per il 2003, su cui ci si baserà per la lettura dell'articolazione della spesa sociale, relativa ai diversi servizi.

Il Piano di zona indica una spesa sociale per l'anno 2003 pari al 15,6% della spesa complessiva, a fronte del 12,2% indicato dall'Osservatorio sulla Finanza locale.

Entrando poi nel dettaglio delle singole aree di intervento, risulta che nell'area "Diritti dei minori" la spesa che maggiormente incide sia quella relativa agli asili nido che, nel 2003, raggiunge oltre il 35% del totale di

¹ Dalle spese correnti sul versante sociale in senso stretto è stato escluso il servizio necroscopico-cimiteriale.

spesa dell'area stessa (Tab. 3.2). In termini assoluti il valore attribuito a tale spesa è pari a 4.053.589,96, pari a poco più di un terzo del totale indicato dall'Osservatorio relativamente alla categoria asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori (cfr. Tab. 3.1).

Tab. 3.1 - Spese correnti delle amministrazioni comunali per le macrofunzioni - Bari 2003

	<i>valori assoluti</i>	<i>%</i>
Amministrazione, gestione e controllo	60.947.948,00	23,4
Giustizia	5.833.642,00	2,2
Polizia locale	22.884.277,00	8,8
Istruzione pubblica	28.249.636,00	10,8
Cultura e beni culturali	3.635.814,00	1,4
Settore sportivo e ricreativo	3.690.467,00	1,4
Turismo	1.123.723,00	0,4
Viabilità e trasporti	38.956.940,00	14,9
Gestione del territorio e dell'ambiente	60.672.831,00	23,3
Sviluppo economico	3.194.537,00	1,2
Servizi produttivi	0	-
Settore sociale*	28.908.075,00	12,2
Totale	260.937.152,00	100,0

Sociale in
senso ampio
25,7%

*escluso il servizio necroscopico e cimiteriale

focus sul settore sociale		
<i>di cui</i>	valori assoluti	% sul totale spesa sociale
<i>asili nido, servizi per l'infanzia e per minori</i>	11.747.791,00	40,6
<i>strutture residenziali e di ricovero per anziani</i>	1.408.231,00	4,9
<i>assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona</i>	15.752.053,00	54,5
totale sociale	28.908.075,00	100,0

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio sulla Finanza locale

Tab. 3.1a - Distribuzione della spesa corrente delle amministrazioni comunali – Bari 2003

BARI 2003

Distribuzione della spesa corrente delle amministrazioni comunali - Italia - Focus sul settore sociale

	personale	acquisto beni e materie prime	prestazioni di servizi	utilizzo di beni di terzi	trasferimenti	interessi passivi ed oneri finanziari	imposte e tasse	oneri straordinari gest. Corrente	ammontamenti	totale
asili nido, servizi per l'infanzia e per minori	3.215.726,00	180.410,00	7.724.089,00	98.313,00	297.936,00	15.611,00	215.707,00	0	0	11.747.791,00
%	27,4	1,5	65,7	0,8	2,5	0,1	1,8	-	-	100,0
strutture residenziali e di ricovero per anziani	0	12.725,00	1.395.505,00	0	0	0	0	0	0	1.408.231,00
%	-	0,9	99,1	-	-	-	-	-	-	100
assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	1.219.385,00	9.268,00	9.502.806,00	82.450,00	4.753.733,00	84.199,00	100.211,00	0	0	15.752.063,00
%	7,7	0,1	60,3	0,5	30,2	0,5	0,6	-	-	100,0

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio sulla Finanza locale

Considerando la spesa per le persone anziane nel 2003 risulta pari 5.370.777,00 milioni di Euro. Va segnalato che nonostante l'attivazione del servizio di assistenza domiciliare nell'anno 2002 la spesa per le persone anziane risulta in calo. Dalla lettura del Piano di zona, infatti, si evince che tale riduzione sia da attribuirsi proprio ad un ridimensionamento della spesa per le strutture residenziali e di ricovero per anziani (passata da 3.450.482,96 mln di euro del 2001 a 3.083.416,98 mln del 2003). Al di là di queste considerazioni si registra, tuttavia, una disomogeneità di dati tra le fonti considerate: mentre, infatti, il Piano di zona riporta un ammontare di spesa per le strutture residenziali per anziani pari a 3.083.416,98 milioni di Euro, l'Osservatorio sulla Finanza locale indica una cifra significativamente inferiore, pari a 1.408.231,00 milioni di Euro).

Tab. 3.2 – Ripartizione della spesa sociale per aree di intervento (V.a. e %)

Area di intervento	Spesa complessiva 2003	Incidenza % sulla spesa totale
Responsabilità familiari	Non rilevata	
Diritti dei minori	4.053.589,96	29,2
Persone anziane	5.370.777,00	38,7

Cittadini con disabilità	3.613.241,25	26,0
Soggetti con dipendenze	843.509,90	6,1
Tutela della salute mentale	0	0,0
Azioni di contrasto alla povertà	Non rilevata	
Azioni trasversali di sistema	Non rilevata	
<i>Totale</i>	<i>13.881.118,11</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio sulla Finanza locale

Procedendo nella lettura del piano è possibile risalire ad altre informazioni relative all'articolazione della spesa per altre tipologie di intervento non riportate dall'Osservatorio. Ad esempio, per quanto riguarda l'area "Responsabilità familiari", la spesa assume prevalentemente la forma di contributi economici più che di servizi strutturati. Inoltre, sempre in riferimento alla stessa area, la spesa dedicata al lavori di pubblica utilità, dopo essersi ridotta drasticamente nel 2002, si è praticamente estinta nel 2003. Va segnalato, infine, che solo nel 2003 il Comune di Bari ha stanziato i fondi per il cofinanziamento dei servizi finanziati in base alla legge 285/97.

Infine segnaliamo che il Piano di zona riporta anche una tabella (Tab. 3.2a) che indica l'incidenza percentuale della spesa di ogni singola area di intervento sul totale della spesa sociale che riportiamo di seguito. Tuttavia, i valori indicati non sembrano in linea con la descrizione analitica della spesa suddivisa per le diverse aree di intervento appena sostenuta.

Tab. 3.2a – Ripartizione della spesa sociale per aree di intervento (V. %)

Area di intervento	Incidenza sul totale della spesa
Responsabilità familiari	2,6
Politiche per i minori	45,7

Persone anziane	20,4
Persone con disabilità	12,3
Immigrati	0,6
Dipendenze	1,1
Salute	0,0
Contrasto alla povertà	16,9
Azioni trasversali di sistema	0,4
Totale	100,0

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio sulla Finanza locale

In conclusione, tracciando un quadro di sintesi delle due fonti emergono i seguenti aspetti:

1) Una concentrazione della spesa e degli interventi in favore di due aree: i minori/infanzia e l'assistenza/beneficenza. All'interno di queste due voci, tuttavia, i dati dell'Osservatorio e quelli riportati nel Piano di zona presentano una situazione simile solo per quanto riguarda la tendenza della spesa. Infatti, se ad una prima lettura entrambe le fonti attribuiscono a queste due categorie di intervento le quote maggiori di spesa, dopo un'analisi più attenta le cifre indicate per la realizzazione dei servizi e degli interventi presentano alcuni elementi di incongruenza.

2) La spesa per strutture residenziali e di ricovero per anziani definita in prima battuta in 1.500.000 milioni di euro circa da entrambe le fonti, risulta, invece, dopo un'attenta lettura del Piano pari a 3.083.416,98 milioni di Euro nel 2003. A tal proposito è possibile ipotizzare che la spesa riportata dal Piano di zona consideri in bilancio interventi e servizi che non sono direttamente in capo al Bilancio comunale, ma, ad esempio, alla ASL.

Alla luce di quanto emerso dalla lettura del Piano di zona si evidenzia, come nella maggior parte delle monografie del presente rapporto, un'organizzazione dei servizi fortemente orientata verso categorie di tipo tradizionale, prevalentemente minori e anziani.

3.2 Comune di Bologna

Per quanto riguarda il comune di Bologna, le fonti sulla spesa sociale disponibili sono:

- I dati dell' Osservatorio sulla finanza locale del Ministero dell'Interno sul bilancio consuntivo dell'anno 2003 focalizzando l'analisi sugli *impegni* assunti tra le spese correnti sul versante sociale in senso stretto².
- I dati e le informazioni presenti nel *Piano di zona degli interventi e dei servizi sociali della città di Bologna 2002-2003*.

Da una lettura generale dei dati relativi alle spese correnti suddivise per macrofunzioni (Osservatorio finanza locale), emerge come il peso del settore sociale rispetto alle altre funzioni di spesa sia del 17%, a fronte del 27,4% per le spese di amministrazione, gestione e controllo ed il 18% per quelle relative alla gestione del territorio e dell'ambiente (Tab. 3.3). Considerando il dato sulla spesa sociale in senso ampio, sommando quindi le voci delle funzioni istruzione pubblica, cultura e beni culturali, settore sportivo e ricreativo, il peso che il settore sociale assume (41%) è il più rilevante rispetto a tutte le altre voci.

Entrando nel dettaglio delle diverse voci del settore sociale, circa i 2/3 della spesa (64,3%) viene destinata alla voce *assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona*, il restante alla voce per *asili-nido, servizi per l'infanzia e per minori* (il 35,7%).

Procedendo l'analisi focalizzando l'attenzione sulla distribuzione delle spese nell'ambito di ciascuna categoria del settore sociale, si conferma anche in questo caso l'assenza di impegni per le *strutture residenziali e di ricovero*, mentre per quanto riguarda la categoria *asili nido e servizi per l'infanzia*, la maggior parte della spesa impegnata viene destinata al personale interno alla pubblica amministrazione (85,5%), mentre per la categoria *assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona* emerge la vocazione all'esternalizzazione di questi servizi ed interventi, infatti è la voce prestazioni di servizi a costituire il dato più rilevante (61,8%), a fronte del 19,3% che viene impegnato per i trasferimenti monetari e del 14,9% per il personale (Tab. 3.3a).

² Dalle spese correnti sul versante sociale in senso stretto è stato escluso il servizio necroscopico-cimiteriale.

Tab. 3.3 - Spese correnti delle amministrazioni comunali per le macrofunzioni
- Bologna 2003

	valori assoluti	%	
Amministrazione, gestione e controllo	123.038.449	27,4	
Giustizia	4.383.078	1,0	
Polizia locale	27.678.484	6,2	
Istruzione pubblica	71.949.766	16,0	
Cultura e beni culturali	30.033.695	6,7	
Settore sportivo e ricreativo	5.463.504	1,2	Sociale in senso ampio
Turismo	1.319.491	0,3	
Viabilità e trasporti	22.285.771	5,0	40,9
Gestione del territorio e dell'ambiente	80.549.975	18,0	
Sviluppo economico	5.128.945	1,1	
Servizi produttivi	153.319	0,0	
Settore sociale*	76.446.832	17,0	
Totale	448.431.309	100,0	

*escluso il servizio necroscopico e cimiteriale

focus sul settore sociale

di cui	valori assoluti	% sul totale spesa sociale
asili nido, servizi per l'infanzia e per minori	27.315.218	35,7
strutture residenziali e di ricovero per anziani	0	-
assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	49.131.614	64,3
totale sociale	76.446.832	100,0

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio sulla Finanza locale

Tab. 3.3a – *Distribuzione della spesa corrente delle amministrazioni comunali – Bologna 2003*

Distribuzione della spese corrente delle
amministrazioni comunali - Bologna -
Focus sul settore sociale

	personale	acquisto beni e materie prime	prestazioni di servizi	utilizzo di beni di terzi	trasferimenti	interessi passivi ed oneri finanziari	imposte e tasse	oneri straordinari gest. Corrente	ammortamenti	totale
asili nido, servizi per l'infanzia e per minori	23.359.800	771.015	2.177.674	124.000	722.500	160.229	0	0	0	27.315.218
%	85,5	2,8	8,0	0,5	2,6	0,6	-	-	-	100,0
strutture residenziali e di ricovero per anziani	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0
assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	7.338.000	0	30.351.049	645.456	9.495.838	1.301.271	0	0	0	49.131.614
%	14,9	-	61,8	1,3	19,3	2,6	-	-	-	100,0

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio sulla Finanza locale

L'altra fonte utilizzata per elaborare questo focus sulla spesa sociale nel comune di Bologna, come detto, è il Piano sociale di zona 2002-2003, i cui dati sulla spesa fanno riferimento all'anno 2003. Innanzitutto è necessario sottolineare come l'ammontare complessivo della spesa sociale riportato nel Piano (97.167.000 milioni di euro) è superiore rispetto all'ammontare riportato dal bilancio (76.446.832 milioni di euro). Le ragioni di questa differenza potrebbero dipendere dal fatto che, come visto, i dati del bilancio non riportano la spesa per le strutture residenziali per gli anziani; dalla lettura dei dati del Piano la spesa per gli anziani ammonta a Euro 26.216 milioni di euro, cifra che, se aggiunta al totale della voce di spesa riportata nel bilancio, evidenzia una sostanziale corrispondenza dei dati tra le due fonti.

Il Piano di zona fornisce, inoltre, un'articolazione della spesa maggiormente dettagliata per aree e tipologie di intervento, come si può leggere nella tabella seguente (Tab. 3.4) (26.216 mln di euro spesa per anziani; 20.720 mln di euro differenza tra ammontare spesa da fonte bilancio e ammontare spesa da fonte PdZ).

Tab. 3.4 - Incidenza della spesa sociale nel Comune di Bologna, per area e tipologia di intervento

Aree	Tipologie di intervento					totale	
	residenziali	semi residenziali	domiciliari	territoriali	emergenza		
Responsabilità familiari	1.085	-	8.028	-	-	9.113	9,38%
Diritti minori	2.456	37.516	616	828	688	42.104	43,33%
Anziani	11.183	3.040	11.942	51	-	26.216	26,98%
Disabili	1.459	1.416	5.009	480	-	8.664	8,33%
Esclusione sociale	1.603	617	742	1.483	-	4.445	4,57%
Dipendenze	168	90	190	486	-	934	0,96%
Immigrati	2.633	-	550	1.219	-	4.402	4,53%
altro	-	-	-	1.628	229	1.842	1,91%
<i>totale</i>	20.587	42.411	27.077	6.160	917	97.167	100,00
	21,19%	43,65%	27,87%	6,36%	0,94%	100	

Fonte: elaborazioni Ires su dati del Piano sociale di zona (2002/2003)

Dalla lettura dei dati riportati nel Piano sociale sulle aree e le tipologie di intervento, e tenendo conto anche da quanto emerso dall'analisi dei dati sulla spesa del bilancio consuntivo, emerge:

- a. sul totale della spesa sociale, l'area a cui viene assegnata la quota maggiore è quella dei minori (43,33%), con una suddivisione per funzioni in cui spicca la quota assegnata ai servizi semiresidenziali. A seguire l'area degli anziani (26,98%), la cui struttura è principalmente rivolta ai servizi domiciliari e ai servizi residenziali. La somma della spesa destinata alle altre aree di utenza, costituisce circa il 30% dell'ammontare complessivo ed è rivolta principalmente alla famiglia (9,38%), ai disabili (8,33%), (4,57%).
- b. volendo entrare nella composizione/strutturazione della voce di spesa destinata alla categoria *assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona* presente nel bilancio consuntivo, e mettendola a confronto con le altre aree di utenza e le tipologie di intervento previste nel Piano, possiamo ipotizzare la seguente articolazione: 1) interventi di tipo domiciliare per la famiglia e i disabili; 2) servizi residenziali e servizi territoriali per l'area dell'esclusione sociale; 3) servizi residenziali per gli immigrati; 4) servizi territoriali per l'area delle dipendenze.

In conclusione dalla lettura incrociata delle fonti e delle informazioni, è possibile mettere in luce le seguenti linee di indirizzo di *policy* perseguite dal comune di Bologna:

- 1) una concentrazione delle spese e degli interventi su due aree di utenza: minori/infanzia e anziani, in cui nella prima prevale fortemente la quota destinata alla spesa per servizi semi residenziali; nella seconda quella per i servizi residenziali e domiciliari;

- 2) un minore investimento sulle altre aree, che insieme coprono circa il 30% della spesa complessiva, in cui però emerge con chiarezza l'erogazione di servizi reali, non di contributi economici.

3.3 Comune di Catania

L'unica fonte disponibile e utilizzata per la realizzazione del focus sul comune di Catania è l'Osservatorio sulla finanza locale del Ministero dell'Interno sul bilancio consuntivo dell'anno 2003 focalizzando l'analisi sugli *impegni* assunti tra le spese correnti sul versante sociale in senso stretto³.

La quota maggiore di spesa è impegnata sul versante dell'amministrazione, e gestione e controllo (30,6%), seguito dal settore sociale (15,6% - riferito al sociale in senso stretto). Tuttavia, anche considerando l'ambito sociale in senso più ampio, includendovi le altre voci che lo costituiscono quali l'istruzione pubblica, la cultura e i beni culturali e il settore dei servizi sportivi e ricreativi, la quota destinata al sociale (29,4%) non raggiunge quella impegnata per l'amministrazione, gestione e controllo (Tab. 3.5). Da segnalare, in ogni caso, che tra i comuni indagati non sono molti i casi in cui il settore sociale costituisce la seconda voce di spesa.

Tra le voci di spesa che compongono il sociale in senso stretto la quota principale è destinata all'assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona (54%). Poi, in ordine, agli asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori (34,4%) e alle strutture residenziali e di ricovero per anziani (11,6%).

Per quanto riguarda l'articolazione della spesa di queste ultime tre voci è interessante la palese tendenza ad esternalizzare i servizi, soprattutto sul versante delle strutture residenziali e di ricovero per anziani (100% prestazioni di servizi), ma anche per gli asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori (57,2%) e per l'assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona (66,5%) (Tab. 3.5a). Si segnala, infine, che all'interno della categoria asili nido, la spesa per il personale (30,2%), presenta un valore ridotto rispetto alla maggior parte dei comuni considerati.

³ Dalle spese correnti sul versante sociale in senso stretto è stato escluso il servizio necroscopico-cimiteriale.

Tab 3.5 - Spese correnti delle amministrazioni comunali per le macrofunzioni- Catania 2003

	valori assoluti	%	
Amministrazione, gestione e controllo	103.432.777	30,6	
Giustizia	5.959.697	1,8	
Polizia locale	25.515.778	7,6	
Istruzione pubblica	29.124.697	8,6	
Cultura e beni culturali	8.163.120	2,4	
Settore sportivo e ricreativo	9.482.772	2,8	
Turismo	1.103.047	0,3	
Viabilità e trasporti	24.710.721	7,3	
Gestione del territorio e dell'ambiente	67.742.608	1,8	
Sviluppo economico	6.072.552	1,8	
Servizi produttivi	485.079	0,1	
Settore sociale*	52.640.348	15,6	Sociale in senso ampio 29,4%
Totale	337.627.434	100,0	

*escluso il servizio necroscopico e cimiteriale

focus sul settore sociale		
di cui	valori assoluti	% sul totale spesa sociale
asili nido, servizi per l'infanzia e per minori	18.113.266	34,4
strutture residenziali e di ricovero per anziani	6.115.535	11,6
assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	28.411.547	54,0
totale sociale	52.640.348	100,0

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio sulla Finanza locale

Tab. 3.5a – *Distribuzione della spesa corrente delle amministrazioni comunali - Catania 2003*

CATANIA 2003

**Distribuzione della spesa corrente delle
amministrazioni comunali - Italia - Focus sul
settore sociale**

	personale	acquisto beni e materie prime	prestazioni di servizi	utilizzo di beni di terzi	trasferimenti	interessi passivi ed oneri finanziari	imposte e tasse	oneri straordinari i gest. Corrente	ammortamenti	totale
asili nido, servizi per l'infanzia e per minori	5.467.167,00	1.853.364,00	10.356.178,00	0	0	26.993,00	409.564,00	0	0	18.113.266,00
%	30,2	10,2	57,2	-	-	0,1	2,3	-	-	100,0
strutture residenziali e di ricovero per anziani	0	0	6.115.535,00	0	0	0	0	0	0	6.115.535,00
%	-	-	100,0	-	-	-	-	-	-	100
assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	6.361.783,00	167.848,00	18.889.696,00	267.027,00	1.898.999,00	400.621,00	425.573,00	0	0	28.411.547,00
%	22,4	0,6	66,5	0,9	6,7	1,4	1,5	-	-	100,0

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio sulla Finanza locale

3.4 Comune di Firenze

Nel caso del Comune di Firenze le fonti disponibili sono:

- I dati dell' Osservatorio sulla finanza locale del Ministero dell'Interno sul bilancio consuntivo dell'anno 2003 focalizzando l'analisi sugli *impegni* assunti tra le spese correnti sul versante sociale in senso stretto⁴.
- Il Piano sociale integrato di zona 2002-2004. In particolare, all'interno del Piano, sono riportati i prospetti per la programmazione finanziaria in cui sono definite le risorse per l'anno 2003.

Dalla prima delle due fonti disponibili (Osservatorio sulla finanza pubblica), il dato da sottolineare è la conferma di una quota di spesa destinata al settore sociale in senso stretto (16,6%) inferiore rispetto alle voci relative all'Amministrazione, gestione e controllo (29,5%), e al 16,7% dedicato alla "Gestione del territorio e dell'ambiente" (Tab. 3.6). Il dato sul sociale prende in considerazione solo alcuni aspetti quali: asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori; strutture residenziali e di ricovero per anziani; assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona. Se a queste voci si somma la quota di spesa relativa all'"Istruzione pubblica", alla "Cultura e beni culturali" e al "settore sportivo e ricreativo", la quota di spesa dedicata al sociale, in questo caso in senso ampio, è pari al 35,3% dell'intera spesa.

Entrando nel dettaglio, le voci di spesa destinate al sociale in senso stretto sono così suddivise: 39,8% asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori; 20,9% strutture residenziali e di ricovero per anziani; 39,3% assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona.

Procedendo l'analisi focalizzando l'attenzione sulla distribuzione delle spese nell'ambito di ciascuna categoria del settore sociale in senso stretto abbiamo che all'interno dei servizi per l'infanzia e per i minori la quota principale è riservata al personale (45,4%), seguita dalle prestazioni di servizi (46,5%) (Tab. 3.6a). Sul versante della spesa per strutture residenziali e di ricovero per anziani, emerge viceversa una chiara vocazione all'esternalizzazione. La quasi totalità della spesa si concentra, infatti, nelle prestazioni di servizi (97,1%). Infine, considerando la voce assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona, oltre al 26,5% di spesa assorbito dal personale, è rilevante il 23,5% relativo alla spesa in trasferimenti.

⁴ Dalle spese correnti sul versante sociale in senso stretto è stato escluso il servizio necroscopico-cimiteriale.

Tab 3.6 - Spese correnti delle amministrazioni comunali per le macrofunzioni- Firenze 2003

	<i>valori assoluti</i>	%	
Amministrazione, gestione e controllo	157.886.207,00	29,5	
Giustizia	7.410.475,00	1,4	
Polizia locale	32.752.806,00	6,1	
Istruzione pubblica	64.465.151,00	12,0	
Cultura e beni culturali	22.955.945,00	4,3	
Settore sportivo e ricreativo	12.883.662,00	2,4	Sociale in senso ampio
Turismo	1.198.557,00	0,2	35,3
Viabilità e trasporti	49.852.913,00	9,3	
Gestione del territorio e dell'ambiente	89.313.371,00	16,7	
Sviluppo economico	7.258.260,00	1,4	
Servizi produttivi	761.662,00	0,1	
Settore sociale*	88.891.436,00	16,6	
Totale	535.630.445,00	100,0	

*escluso il servizio necroscopico e cimiteriale

focus sul settore sociale		
<i>di cui</i>	valori assoluti	% sul totale spesa sociale
<i>asili nido, servizi per l'infanzia e per minori</i>	31.829.885,00	39,8
<i>strutture residenziali e di ricovero per anziani</i>	16.686.345,00	20,9
<i>assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona</i>	31.400.105,00	39,3
totale sociale	79.916.335,00	100,0

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio sulla Finanza locale

Tab. 3.6a – Distribuzione della spesa corrente delle amministrazioni comunali - Firenze 2003

FIRENZE

Distribuzione della spesa corrente delle
amministrazioni comunali - Italia - Focus
sul settore sociale

	personale	acquisto beni e materie prime	prestazioni di servizi	utilizzo di beni di terzi	trasferimenti	interessi passivi ed oneri finanziari	imposte e tasse	oneri straordinari gest. Corrente	ammorta- menti	totale
asili nido, servizi per l'infanzia e per minori	14.437.054	1.109.675	14.816.216	179.418	1.200.793	73.838	12.891	0	0	31.829.885
%	45,4	3,5	46,5	0,6	3,8	0,2	0,0	-	-	100,0
strutture residenziali e di ricovero per anziani	463.330	16.583	16.204.858	0	0	1.574	0	0	0	16.686.345
%	2,8	0,1	97,1	-	-	0,0	-	-	-	100,0
assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	8.317.023	100.730	14.883.672	135.479	7.380.889	156.850	425.462	0	0	31.400.105
%	26,5	0,3	47,4	0,4	23,5	0,5	1,4	-	-	100,0

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio sulla Finanza locale

La seconda fonte disponibile per l'analisi della spesa sociale del comune di Firenze è il Piano sociale di zona. Rispetto ai dati forniti dall'Osservatorio sulla finanza pubblica, il Piano di zona fornisce un quadro maggiormente dettagliato.

Innanzitutto la spesa complessiva per la zona socio-sanitaria di Firenze ammonta a 77.291.690,11 (Tab. 3.7).

Tab. 3.7 - Spesa complessiva socio-sanitaria del Comune di Firenze (2003), per obiettivo di settore (Va. e %)

Obiettivo di settore	Totale Spesa Pubblica	%
Responsabilità familiari	5.140.241,89	6,7
Diritti dei minori	10.515.688,40	13,6
Autonomia delle persone anziane	22.372.684,55	28,9
Sostegno per i cittadini con disabilità	8.367.424,20	10,8
Interventi per gli immigrati	3.793.443,23	4,9
Interventi per il reinserimento sociale dei soggetti con dipendenze	2.265.273,62	2,9
Azioni di contrasto alla povertà	487.231,55	0,6
Azioni di sostegno della tutela della salute mentale	4.874.921,25	6,3
Interventi per l'inclusione sociale di soggetti appartenenti a fasce deboli	5.791.933,73	7,5
Interventi per soggetti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria	303.959,42	0,4
Investimenti		
Interventi non ripartibili	12.504.845,48	16,2
Azioni di sistema	874.042,79	1,1
Altri interventi residuali		
Totale risorse programmate	77.291.690,11	100,0

Fonte: Piano di zona 2002-2004, Risorse anno 2003.

Per quanto riguarda le singole voci di spesa, quella cui è destinata la quota maggiore di spesa è quella dell'Autonomia delle persone anziane (poco meno del 30% della spesa complessiva), seguita dagli interventi non ripartibili (16%) e dalla spesa destinata ai "diritti dei minori" (circa 14%).

Dalla una lettura trasversale delle due fonti considerate emergono alcune differenze. Rispetto a quanto indicato dall'Osservatorio sulla Finanza pubblica, il Piano di Zona riporta una ripartizione della spesa diversamente articolata. La quota destinata agli anziani è pari al 28,9% del totale a fronte del 22,2% indicato dall'Osservatorio. Va precisato, tuttavia, che l'Osservatorio riporta la spesa per strutture residenziali e di ricovero per anziani mentre il Piano utilizza una voce più ampia che fa riferimento all'autonomia della persone anziane. E' verosimile quindi ipotizzare che nella voce autonomia siano compresi interventi e servizi erogati che vanno oltre la residenzialità. Le differenze si presentano anche considerando gli interventi in favore dei minori (13,6% rispetto a 39,8%). Tuttavia, all'interno della voce "Diritti dei minori", è assai complesso tentare di disarticolare la spesa per giungere ad una comparazione tra le due fonti. Per ipotesi le restante parte di spesa dovrebbe rientrare in quella che l'Osservatorio definisce "assistenza, beneficenza e servizi diversi alla persona" (47,5%).

Il tentativo è stato di ricostruire la distribuzione della spesa che deriva dalla lettura del Piano di zona utilizzando lo schema fornito dall'Osservatorio sulla Finanza locale avremmo quindi: asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori 13,6%, Strutture residenziali e di ricovero per anziani 28,8% e Assistenza, beneficenza e servizi diversi alla persona 47,5%.

Quella che apparentemente potrebbe sembrare una forzatura ci aiuta invece ad approfondire lettura dei dati.

Il Piano di zona del comune di Firenze riporta una tabella in cui è presente la spesa corrente totale per obiettivi di settore⁵ per cui, pur non potendo risalire all'ammontare di spesa per le singole voci, è possibile analizzare quali siano gli interventi e i servizi che rientrano nelle attività specificate.

⁵ La tabella in questione si riferisce all'anno 2002 per cui si utilizzeranno solo le voci relative ai servizi e non ai totali di spesa riportati. Per i totali di spesa si farà riferimento alla tab.3.7.

Tab. 3.7a – *Servizi socioassistenziali per settori di intervento*

Responsabilità familiari
Servizi e attività di consulenza familiare, Servizi e attività di mediazione familiare, Attività in casi di abuso, Attività di sostegno alla genitorialità, Sostegno economico, Servizi o prestazioni residenziali
Diritti dei minori
Sostegno economico affidi, Assistenza domiciliare educativa, Attività ricreative di socializzazione, Attività estive per minori, Servizi e prestazioni semi-residenziali, Trasporto sociale minori, Centro informazione adozione, Educativa di strada/territoriale, Servizi e prestazioni per minori non accompagnati, Attività di informazione e orientamento giovani
Autonomia delle persone anziane
Servizi di prossimità, Assistenza domiciliare continuativa, Assistenza domiciliare integrata, Assistenza domiciliare solo sociale, Centri diurni per anziani autosufficienti e non autosufficienti, Residenze assistite, Soluzioni abitative per anziani autosufficienti, Soluzioni abitative per anziani non autosufficienti, Residenze sanitarie assistite, Assistenza domiciliare a malati di Alzheimer, Trasporto sociale anziani, Attività ricreative e vacanze anziani, Nuclei o moduli Alzheimer presso RSA, Centri diurni Alzheimer, Telesoccorso e teleassistenza
Sostegno per i cittadini con disabilità
Aiuto alla persona, Casa famiglia per disabili, Servizi e prestazioni residenziali per disabili, Sostegno a disabili, Centri di aggregazione e socializzazione, Centri di riabilitazione e socializzazione, Residenze sanitarie per disabili, Assistenza educativa domiciliare e scolastica, Trasporto sociale disabili, Attività di socializzazione e vacanze disabili, Contributi abbattimento barriere architettoniche, Inserimento socioterapeutico, Assistenza domiciliare, Sostegno economico per inserimento lavorativo, Altri contributi economici, Telesoccorso e teleassistenza
Interventi per gli immigrati
Centri di seconda accoglienza, Servizi di orientamento informazione e consulenza, Intermediazione abitativa, Mediazione linguistico culturale, Alfabetizzazione
Interventi per il reinserimento sociale dei soggetti con dipendenze
Servizi e prestazioni semi-residenziali, Servizi di pronta accoglienza residenziale, Servizi e prestazioni residenziali, Sostegno economico per inserimento lavorativo, Inserimenti socio-terapeutici
Azioni di contrasto alla povertà
Contributi per l'affitto, Intermediazione abitativa, Servizi e prestazioni per specifiche esigenze di prima necessità, Esenzione ticket sanitari, Contributi economici ordinari e straordinari, Prestiti sull'onore
Azioni di sostegno della tutela della salute mentale
Sostegno economico per inserimenti lavorativi, Inserimento socioterapeutico, Servizi e prestazioni residenziali, Centri diurni terapeutico riabilitativi, Attività socioriabilitative
<i>N.B.</i> Nel Piano non vengono specificati gli interventi (riportati nella tab. 3.7) per le seguenti voci: interventi per soggetti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria; investimenti; interventi non ripartibili; azioni di sistema e altri interventi residuali.

Fonte: Piano di zona 2002-2004, Risorse anno 2003.

Osservando i servizi afferenti ad ogni area di intervento è possibile effettuare ulteriori interessanti considerazioni. L'area "Diritti dei minori", ad esempio, non contempla al suo interno la spesa per asili nido. Questo dato è sembrato molto importante perché potrebbe aiutare a spiegare la differenza tra i totali di spesa emersi dal confronto tra le due fonti (si ricorda che l'Osservatorio riporta una spesa per "asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori pari a 31.829.885,00, circa il 40% della spesa sociale, mentre il Piano di zona ci indica una cifra sensibilmente inferiore, 10.515.688,40, che corrisponde al 13,6%).

Anche nel caso dei servizi presenti nell'area "autonomia delle persone anziane" è possibile effettuare alcune ipotesi. Il piano di zona ci permette di individuare quelli che sono i servizi di natura prettamente residenziale in modo da poter effettuare una relazione con i dati dell'Osservatorio che, per l'appunto si riferiscono solo alla spesa relativa alle strutture residenziali e di ricovero per anziani. Il confronto tra i totali delle due fonti considerate ci restituisce una differenza di poco meno di sei milioni di euro. Tuttavia, la possibilità di distinguere i servizi residenziali da quelli non residenziali (come ad esempio l'assistenza domiciliare, i servizi di trasporto, il telesoccorso o la teleassistenza), ci consente anche di poter ipotizzare che la differenza complessiva di sei milioni sia in realtà dovuta più al fatto che le due fonti utilizzino contabilità diverse che ad una disomogeneità di dati.

Seguendo la stessa impostazione logica, si ipotizza che la voce "assistenza, beneficenza e servizi diversi alla persona" sia composta da quelle tipologie di servizi che non rientrano nella sfera dei "Diritti dei minori" e della "autonomia delle persone anziane". Se la nostra intuizione fosse corretta vorrebbe dire che le aree relative a "Responsabilità familiari", "Sostegno ai cittadini con disabilità", "Interventi per immigrati", "Azioni di contrasto alla povertà", "Azioni di sostegno della tutela della salute mentale", "Interventi in favore di soggetti sottoposti a provvedimenti di natura giudiziaria", "Investimenti", "interventi non ripartibili", "Azioni di sistema" e "Altri interventi residuali" rientrerebbero tutti nel grande contenitore dell'Assistenza, beneficenza e servizi diversi alla persona, costituendo così il 47% della spesa sociale, dato, questo, non troppo distante da quello riportato dall'Osservatorio.

3.5 Comune di Genova

Le fonti disponibili per la realizzazione del focus sul comune di Genova sono l'Osservatorio sulla finanza locale del Ministero dell'Interno sul bilancio consuntivo dell'anno 2003 focalizzando l'analisi sugli *impegni* assunti tra le spese correnti sul versante sociale in senso stretto⁶.

Dalla lettura dei dati dell'Osservatorio sulla finanza locale la quota di spesa destinata al sociale in senso stretto è pari al 10,4% di quella complessiva (Tab. 3.8). Così come nella maggior parte dei grandi Comuni, la spesa più rilevante è rappresentata dall'Amministrazione, gestione e controllo (31,1%), seguita dalla gestione del territorio e dell'ambiente (18,8%) e dall'Istruzione pubblica (11,1%).

Procedendo l'analisi nel dettaglio del sociale in senso stretto, Genova presenta una spesa che si divide quasi a metà tra la categoria dei servizi per l'infanzia e per i minori (47,3%) e la categoria assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona (47,3%), lasciando il restante 5,4% di spesa alla categoria strutture residenziali e di ricovero per anziani.

Entrando nel dettaglio delle voci di spesa che costituiscono le tre categorie del sociale in senso stretto, mentre per quanto riguarda la categoria asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori e quella delle strutture residenziali e di ricovero per anziani la tendenza che vede più elevate le quote destinate al "personale" e alle "prestazioni di servizi" sembra essere comune (con valori che si aggirano intorno al 60% per la prima e al 34% per la seconda), la situazione nella categoria assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona sembrerebbe inversa. La quota di spesa destinata alle prestazioni di servizi, infatti, supera il 60%, mentre quella impegnata per il personale è inferiore al 20%. Sempre nella categoria assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona è interessante segnalare il 20,8% relativo alla voce trasferimenti che sta ad indicare una propensione ad esternalizzare i servizi appartenenti a questa categoria (Tab. 3.8a).

⁶ Dalle spese correnti sul versante sociale in senso stretto è stato escluso il servizio necroscopico-cimiteriale.

Tab. 3.8 – Spese correnti delle amministrazioni comunali
per le macrofunzioni- Genova 2003

	valori assoluti	%
Amministrazione, gestione e controllo	217.856.931,00	31,1
Giustizia	5.221.608,00	0,7
Polizia locale	36.166.896,00	5,2
Istruzione pubblica	77.376.742,00	11,1
Cultura e beni culturali	28.378.320,00	4,1
Settore sportivo e ricreativo	9.247.029,00	1,3
Turismo	2.284.741,00	0,3
Viabilità e trasporti	108.849.467,00	15,6
Gestione del territorio e dell'ambiente	131.340.821,00	18,8
Sviluppo economico	10.096.074,00	1,4
Servizi produttivi	8.505,00	0,0
Settore sociale*	73.070.742,00	10,4
Totale	699.897.876	100,0

Sociale in
senso
ampio
26,9

*escluso il servizio necroscopico e cimiteriale

focus sul settore sociale

di cui	valori assoluti	% sul totale spesa sociale
<i>asili nido, servizi per l'infanzia e per minori</i>	34.590.829,00	47,3
<i>strutture residenziali e di ricovero per anziani</i>	3.919.473,00	5,4
<i>assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona</i>	34.560.440,00	47,3
totale sociale	73.070.742	100,0

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio sulla Finanza locale

Tab. 3.8a – Distribuzione della spesa corrente delle amministrazioni comunali - Genova 2003

Genova 2003

Distribuzione della spesa corrente delle amministrazioni comunali - Italia - Focus sul settore sociale

	personale	acquisto beni e materie prime	prestaz. di servizi	utilizzo beni di terzi	trasferim.	inter. pass. on. fin.	imp. tasse	oneri straordinari gest. Corrente	ammortamenti	totale
asili nido, servizi per l'infanzia e per minori	18.530.209,00	311.686,00	13.212.825,00	171.349,00	2.333.802,00	30.958,00	0,00	0,00	0,00	34.590.829,00
%	53,6	0,9	38,2	0,5	6,7	0,1	-	-	-	100,0
strutture residenziali e di ricovero per anziani	2.575.258,00	170.264,00	1.165.715,00	2.350,00	0,00	5.883,00	0,00	0,00	0,00	3.919.473,00
%	65,7	4,3	29,7	0,1	-	0,2	-	-	-	100,0
assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	6.079.833,00	83.456,00	20.984.707,00	86.977,00	7.171.753,00	76.214,00	0,00	77.500,00	0,00	34.560.440,00
%	17,6	0,2	60,7	0,3	20,8	0,2	-	0,2	-	100,0

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio sulla Finanza locale

Nel caso del Comune di Genova non è possibile procedere alla lettura comparata di altre fonti data la mancanza di dati a disposizione, dovuta principalmente al fatto che il distretto che interessa il capoluogo ligure è composto da comuni associati di cui esso è capofila. La lettura del Piano non ci ha permesso di scorporare la spesa dei comuni facenti parte del distretto e, quindi, di individuare la spesa relativa al solo comune di Genova.

3.6 Comune di Messina

Le fonti disponibili per la realizzazione del focus sulla spesa sociale del Comune di Milano sono:

- I dati dell' Osservatorio sulla finanza locale del Ministero dell'Interno sul bilancio consuntivo dell'anno 2003 focalizzando l'analisi sugli *impegni* assunti tra le spese correnti sul versante sociale in senso stretto⁷
- I dati contenuti nel Bilancio sociale del Comune di Messina, anno 2003.

Considerando la prima delle due fonti i dati mettono in evidenza che il peso del settore sociale come funzione di spesa rispetto alle altre è pari all'8,4%, a fronte del 32,1% per le spese di amministrazione, gestione e controllo, del 23,6% e del 15,2% per quelle relative rispettivamente alla gestione del territorio e dell'ambiente e alla viabilità e trasporti (Tab. 3.9). Interessante è osservare che, se al settore sociale in senso stretto si sommano le voci delle funzioni istruzione pubblica, cultura e beni culturali, settore sportivo e ricreativo, si ottiene un valore di 16,7%, evidenziando come, anche estendendo la funzione sociale ad un senso più ampio, questa rimanga comunque la terza voce di spesa.

Concentrando l'analisi sul settore sociale in senso stretto, i dati dell'Osservatorio sulla Finanza locale, evidenziano come il 96,5% venga destinata ad un capitolo ampio denominato assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona, mentre solo il 3,5% di spesa sia impegnato per gli interventi di asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori e addirittura non vi sia nessuna spesa indicata per la voce strutture residenziali e di ricovero per anziani.

Scomponendo ulteriormente la spesa relativa alle tre voci del sociale si osserva che ognuna di queste presenta caratteristiche proprie (Tab. 3.9a). Confermando che per i servizi in strutture residenziali e di ricovero per anziani non è riportata alcuna spesa, l'osservazione delle altre due categorie mette in evidenza una spesa per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori quasi interamente dedicata alle prestazioni di servizi (91,2%) (segno questo di una evidente tendenza ad esternalizzare tale tipologia di servizi), mentre quella per assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona vede prevalere la spesa per i trasferimenti (86,3%), a fronte del 6,8% impegnato per la voce relativa al personale.

⁷ Dalle spese correnti sul versante sociale in senso stretto è stato escluso il servizio necroscopico-cimiteriale.

Tab. 3.9 – Spese correnti delle amministrazioni comunali
per le macrofunzioni- Messina 2003

Spese correnti per le macrofunzioni- Provincia di Messina		
	valori assoluti	%
Amministrazione, gestione e controllo	69.380.585,00	32,1
Giustizia	3.489.544,00	1,6
Polizia locale	20.659.213,00	9,5
Istruzione pubblica	11.036.029,00	5,1
Cultura e beni culturali	2.678.245,00	1,2
Settore sportivo e ricreativo	4.371.839,00	2,0
Turismo	496.517,00	0,2
Viabilità e trasporti	32.805.658,00	15,2
Gestione del territorio e dall'ambiente	50.961.019,00	23,6
Sviluppo economico	2.215.409,00	1,0
Servizi produttivi	0,00	-
Settore sociale	18.919.781,00	8,4
Totale	220.365.926,00	100,0

Sociale in senso ampio
16,7

*escluso il servizio necroscopico e cimiteriale

focus sul settore sociale		
di cui	valori assoluti	% sul totale
asili nido, servizi per l'infanzia e per minori	654.886,00	3,5
strutture residenziali e di ricovero per anziani	0,00	-
assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	18.264.895,00	96,5
totale sociale	18.919.781,00	100,0

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio sulla Finanza locale

Tab. 3.9a – Distribuzione della spesa corrente delle amministrazioni comunali - Messina 2003

Messina 2003

Distribuzione della spesa corrente - Focus sul settore sociale - Milano

	personale	acquisto beni e materie prime	prestazioni di servizi	utilizzo di beni di terzi	trasferimenti	interessi passivi ed oneri finanziari	imposte e tasse	oneri straordinari gest. Corrente	ammortamenti	totale
asili nido, servizi per l'infanzia e per minori	0,00	0,00	597.135,00	0,00	0,00	57.751,00	0,00	0,00	0,00	654.886,00
%	-	-	91,2	-	-	8,8	-	-	-	100,0
strutture residenziali e di ricovero per anziani	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0
assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	1.237.350,00	6.000,00	1.103.980,00	0,00	15.771.405,00	60.944,00	74.516,00	10.700,00	0,00	18.264.895,00
%	6,8	0,0	6,0	-	86,3	0,3	0,4	0,1	-	100,0

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio sulla Finanza locale

La seconda fonte utilizzata per l'analisi della spesa sociale del Comune di Messina è costituita dal Bilancio sociale comunale. Anticipando il risultato principale diciamo subito che all'interno del Bilancio sociale è possibile ricavare informazioni relative alle tipologie di servizio esistenti a cui, però, non sono affiancate indicazioni dettagliate sulla spesa per sostenerle.

Va precisato, tuttavia, che tale fonte consente di conoscere quali attività sono state realizzate dal Comune nel corso dell'anno soprattutto in termini di impatto sociale sul territorio. Al contrario, da un'analisi più attenta del documento, si registra l'impossibilità di effettuare una comparazione con i dati dell'Osservatorio e nel complesso degli altri grandi comuni, data la relativa generalità dei dati di tipo contabile, in particolare in riferimento al settore sociale (nel documento si apprende che la spesa corrente relativa all'anno 2003 per i servizi di asili nido, strutture residenziali per anziani e per assistenza e beneficenza è pari a 22.271.867,78 milioni di euro – 9,5% della spesa complessiva rispetto alla media nazionale del 14,1%).

Il senso di tale orientamento da parte del Comune, trova radici nella volontà, peraltro esplicitata nel documento, di rendere effettivamente comprensibile, e quindi valutabile e criticabile, ciò che l'Ente fa per i propri cittadini.

Quindi, se da un lato vi sono elementi qualitativi che, in qualche misura, permetterebbero l'avvio di un processo di condivisione delle scelte effettuate e di partecipazione alla vita e alle scelte strategiche dell'Ente,

dall'altro, ai fini del nostro lavoro, la mancanza di una reale distribuzione della spesa sociale rende impossibile qualsiasi tentativo di interpretazione analitica.

Da un punto di vista organizzativo, tuttavia, l'elemento che sembra rappresentare una novità è l'approvazione dello Statuto della "Istituzione per i servizi sociali" in cui vengono disciplinate le attribuzioni e le modalità di funzionamento dell'Istituzione che viene definito organismo strumentale del Comune dotato di personalità giuridica, con propri organismi di amministrazione nominati dal Sindaco, per la gestione in forma autonoma di tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno o difficoltà che il cittadino incontra nel corso della sua vita.

Tralasciando la struttura organizzativa di cui si è dotata "l'Istituzione", proviamo a tracciare un quadro sui servizi offerti e sulla modalità di erogazione (Tab. 3.9), tenendo sempre presente che quanto seguirà non potrà essere supportato da elementi di natura economica.

I servizi sono strutturati per aree di intervento, più precisamente:

Tab. 3.10 – Articolazione dei servizi, per aree di utenza e tipologia di intervento

Aree di utenza:	Tipologia servizio
Anziani	Ricovero per anziani non autosufficienti
	Ricovero per anziani ed adulti inabili in istituto
	Assistenza domiciliare anziani
	Integrazione lavorativa anziani
	Trasporto A.T.M. anziani
	Telesoccorso
	Trasporto anziani – A.S.T.
Minori	Ricovero minori in istituto
	Interventi in favore di minori soggetti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria
	Servizio ex ENAOLI
	Servizio ex ANFCDG
	Assistenza minori naturali in stato di bisogno
Disabili	Trasporto A.T.M. portatori di handicap al 100%
	Trasporto A.S.T portatori di handicap
	Servizio ex ANMIL
	Don Orione
	Aiuto domestico alle famiglie di

	portatori di handicap grave
	Trasporto disabili ai centri di riabilitazione
	Comunità alloggio
<i>Assistenza economica</i>	Assistenza economica famiglie detenuti
	Assistenza economica famiglie disagiati
	Beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona
<i>Altro</i>	Intervento profughi
	Servizio sociale professionale

Fonte: Bilancio sociale del Comune di Messina 2003

Quanto fin qui esposto mette in evidenza sia la strutturazione dei servizi per aree di utenza sia la tipologia degli interventi stessi. Per quanto concerne la spesa relativa, gli unici dati di cui possiamo usufruire riferiti al 2003 sono costituiti dal totale della spesa corrente impegnata per il sociale (22.271.867,78 milioni di euro) e dalla spesa corrente per trasferimenti all'Istituzione che ammonta a 14.606.240,00 milioni di euro. In conclusione, pur nell'impossibilità di effettuare interpretazioni analitiche in merito all'articolazione della spesa sociale, si può verosimilmente individuare uno stile di programmazione e organizzazione del sistema dei servizi sociali caratterizzato da una evidente tendenza, da parte del Comune, ad esternalizzare i servizi attraverso la creazione di uno strumento ad hoc al quale viene trasferito circa il 65% della spesa sociale complessiva.

3.7 Comune di Milano

Le fonti disponibili per la realizzazione del focus sulla spesa sociale del Comune di Milano sono:

- I dati dell' Osservatorio sulla finanza locale del Ministero dell'Interno sul bilancio consuntivo dell'anno 2003 focalizzando l'analisi sugli *impegni* assunti tra le spese correnti sul versante sociale in senso stretto⁸.
- Il Piano Sociale di zona 2002-2004 del Comune di Milano

Considerando la prima delle due fonti il primo dato mette in evidenza che il peso del settore sociale come funzione di spesa rispetto alle altre è di circa il 16%, a fronte del 28,4% per le spese di amministrazione, gestione e controllo ed il 21% per quelle relative alla gestione del territorio e dell'ambiente (Tab. 3.10). Interessante è osservare che, se al settore sociale in senso stretto si sommano le voci delle funzioni istruzione pubblica, cultura e beni culturali, settore sportivo e ricreativo, si ottiene un valore di 32,5%, evidenziando come la funzione sociale in senso ampio sia quella che pesa di più, anche rispetto all'amministrazione, gestione e controllo interni.

Focalizzando l'attenzione sul settore sociale in senso stretto, si evidenzia come il 41,6% della spesa viene destinata ad un capitolo ampio denominato *assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona*, di cui si tenterà di declinarne in modo più specifico la composizione attraverso una lettura delle informazioni economico-finanziarie contenute nel Piano di zona. Segue sulla corta distanza la spesa per *asili-nido, servizi per l'infanzia e per minori* (il 35,3%). La spesa destinata a *strutture residenziali e di ricovero per anziani* rappresenta poco meno di 1/4 del totale (il 23,2%).

⁸ Dalle spese correnti sul versante sociale in senso stretto è stato escluso il servizio necroscopico-cimiteriale.

Tab 3.10 - Spese correnti delle amministrazioni comunali per le macrofunzioni- Milano 2003

Polizia locale	133.372.177	7,8	
Istruzione pubblica	208.187.532	12,2	
Cultura e beni culturali	69.073.669	4,0	
Settore sportivo e ricreativo	10.946.448	0,6	
Turismo	3.683.773	0,2	Sociale in senso ampio 32,5
Viabilità e trasporti	124.290.587	7,3	
Gestione del territorio e dell'ambiente	363.558.590	21,2	
Sviluppo economico	11.254.804	0,7	
Servizi produttivi	169.404	0,0	
Settore sociale*	268.118.251	15,7	
Totale	1.712.399.106	99,0	

*escluso il servizio necroscopico e cimiteriale

focus sul settore sociale		
di cui	valori assoluti	% sul totale spesa sociale
asili nido, servizi per l'infanzia e per minori	94.522.019	35,3
strutture residenziali e di ricovero per anziani	62.097.589	23,2
assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	111.498.643	41,6
totale sociale	268.118.251	100,0

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio sulla Finanza locale

Un ulteriore approfondimento è possibile considerando in che modo all'interno di ciascuna categoria del settore sociale descritta vengono destinati gli impegni. Una prima differenza significativa riguarda la categoria-strutture residenziali e di ricovero per anziani rispetto alle altre due: mentre, infatti, per queste ultime due gli impegni per trasferimenti monetari rappresentano rispettivamente il 32,4% (per asili-nido, servizi per l'infanzia e per minori) e il 28,2% (per l'assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona), nel caso della residenzialità per gli anziani ammontano a quasi il 100% (tab. 3.10a). Questo dato può essere letto, mettendo in evidenza la vocazione spesso sanitarizzata degli interventi sociali a Milano, così come in generale nella regione Lombardia, dove, in particolare per gli anziani, si privilegia la delega alle Aziende sanitarie locali, che viene attuata anche attraverso i trasferimenti di risorse comunali e si concretizza in una tendenza spiccata a fornire risposte di istituzionalizzazione.

Confrontando poi le categorie asili-nido, servizi per l'infanzia e per minori da una parte ed assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona dall'altra, emerge come nel primo caso si spende più per personale interno alla pubblica amministrazione (in quasi il 50%), mentre nel secondo cresce la quota destinata alle prestazioni di servizi (quasi il 40% di contro al 16,8% degli asili-nido, servizi per l'infanzia e per minori). Anche qui si conferma una duplice tendenza abbastanza nota: per il servizio di asilo-nido viene fornita in percentuale maggiore una risposta interna al soggetto pubblico; viceversa per gli altri ambiti si evidenzia un processo di esternalizzazione e di affidamento a soggetti esterni dell'erogazione dei servizi. Se questo è il quadro che emerge da una lettura di insieme del bilancio consuntivo 2003 del comune di Milano, un approfondimento è possibile considerando le informazioni contenute nel Piano sociale di zona 2002-2004, facendo riferimento sempre al solo anno 2003. Dalla rilevazione della spesa sociale contenuta in tale documento, si evidenzia non solo un ammontare complessivo approssimativamente commisurabile con quello fornito dal bilancio (260.191.454 euro rispetto a 268.118.251 euro), ma anche una suddivisione che consente un'analisi più mirata.

Innanzitutto occorre sottolineare come sia presente una suddivisione della spesa sociale per aree di utenza e per macro-tipologie di intervento (Fig. 3.1 e Tab. 3.11). Anche tenendo conto di quanto emerso dalla precedente analisi sul bilancio nel suo complesso, si sottolineano i seguenti elementi:

Tab. 3.10a – Distribuzione della spesa corrente delle amministrazioni comunali - Milano 2003

Distribuzione della spesa corrente - Focus sul settore sociale - Milano

	personale	acquisto beni e materie prime	prestazioni di servizi	utilizzo di beni di terzi	trasferimenti	interessi passivi ed oneri finanziari	imposte e tasse	oneri straordinari gest. Corrente	ammortamenti	totale
asili ricicli, servizi per l'infanzia e per minori	47.155.370	37.398	15.878.257	2.944	30.624.972	473.023	350.000	0	0	94.522.019
%	49,9	0,0	16,8	0,0	32,4	0,5	0,4	-	-	100,0
strutture residenziali ed ricovero per anziani	896.380	0	33.935	0	61.107.434	0	59.840	0	0	62.097.539
%	1,4	-	0,1	-	98,4	-	0,1	-	-	100,0
assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	29.756.740	999.548	43.029.010	372.591	31.419.489	994.915	1.975.350	2.951.000	0	111.498.643
%	26,7	0,9	38,6	0,3	28,2	0,9	1,8	2,6	-	100,0

Fonte: Elaborazioni Ires su dati Osservatorio sulla Finanza locale

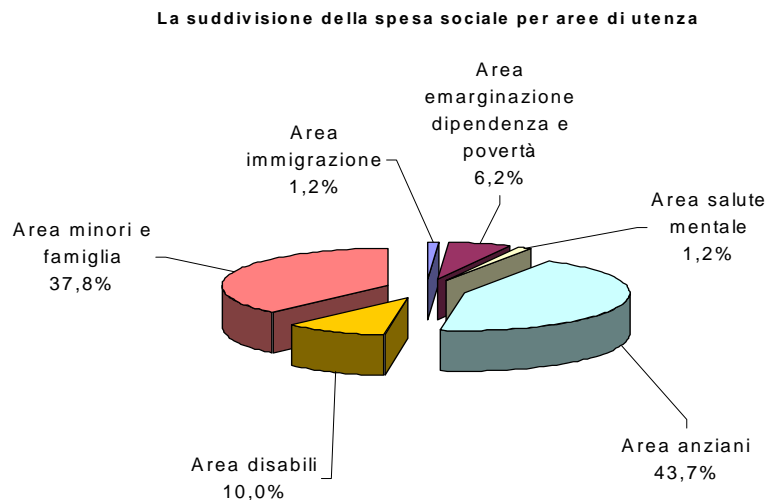
1. una sostanziale corrispondenza delle quote attribuite all'ambito minori e famiglia (un po' più di 1/3 del totale), in cui, accanto all'ampia parte riconosciuta ai servizi di *care* (che nel Piano di zona ricorrono nella voce *intervento territoriale*), uno spazio rilevante viene attribuito ai servizi di sostituzione del nucleo familiare (affido, adozioni, etc. nel 25% dei casi). Minoritaria la quota destinata ai contributi economici (il 4%);

2. una crescita della spesa destinata agli anziani nel Piano sociale di zona rispetto a quella riscontrata nel bilancio complessivo: il 43,7% di contro al 23,2%. Occorre sottolineare, però, che nel bilancio consuntivo viene specificata la sola voce destinata alla residenzialità; la differenza, quindi, messa in luce nel Piano è la quota destinata agli interventi di altro tipo, tra cui in particolare contributi economici (quasi il 15%), probabilmente nella forma di voucher viste le opzioni politiche perseguite in sede regionale e locale su questo tema, e servizi territoriali (circa il 13%). In ogni caso la quota in valori assoluti destinata alla residenzialità – quasi tutta nella forma di RSA (il 69%) – nel Piano di zona è più alta di quella attribuita nel bilancio, confermando la tendenza sopra evidenziata dell'istituzionalizzazione dell'intervento rivolto agli anziani;

3. si può ipotizzare che la spesa destinata alla categoria *assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona* presente nel bilancio consuntivo, messa a confronto con le aree di utenza e gli interventi descritti nel Piano, sia articolata per circa la metà (il 20%) in servizi per gli anziani non di tipo residenziale, e per la restante metà (il 18%)

prevalentemente in: a) interventi di tipo residenziale per gli immigrati; b) contributi economici/voucher per soggetti dell'area emarginazione, dipendenza e povertà, seguiti da interventi territoriali; c) contributi economici/voucher per soggetti dell'area salute mentale; d) servizi tipo i centri socio-educativi o contributi economici /voucher per persone disabili.

Fig. 3.1 – *Suddivisione della spesa sociale del Comune di Milano per aree di utenza – Milano 2002-2004*



In conclusione dalla lettura incrociata delle fonti e delle informazioni, è possibile mettere in luce le seguenti linee di indirizzo di policy perseguite dal comune di Milano:

- i) una concentrazione delle spese e degli interventi su due aree di utenza: anziani e minori/infanzia, in cui nella prima prevale la quota destinata alla residenzialità e alla sanitarizzazione dell'intervento, nella seconda quella per i servizi territoriali ed in particolare per i nidi;
- ii) un minore investimento sulle altre aree, che insieme coprono meno del 20% della spesa complessiva, in cui peraltro evidente risulta lo sbilanciamento sull'erogazione di contributi economici/voucher.

