

FNP CISL TOSCANA

LA SPESA SOCIALE DEI COMUNI TOSCANI

Francesca Ricci – Responsabile Ufficio Studi Fnp Cisl Toscana
11/03/2011

INTERVENTI SOCIALI E CONCERTAZIONE TERRITORIALE

La Fnp e la Cisl Toscana si occupano da alcuni anni di monitorare gli interventi sociali erogati dai comuni della nostra regione, in termini di risorse stanziare e di servizi offerti agli utenti.

L'attenzione ai comportamenti delle amministrazioni comunali e, in particolare, alla loro propensione alla spesa sociale, è funzionale alla concertazione territoriale che in Toscana, a differenza di quanto accade in altre regioni del Paese, rappresenta un'attività ben radicata, che vanta una lunga tradizione (le prime esperienze 'pilota' di confronto sui bilanci preventivi si collocano negli anni Novanta, con un consolidamento avvenuto nel decennio successivo).

La scelta di inserire la concertazione territoriale nella mission dell'Organizzazione è conseguente al processo di decentramento avviato nel Paese con la Legge 3/2001, che ha profondamente modificato il Titolo Quinto della Costituzione. Appare evidente, infatti, che nel nuovo quadro istituzionale, la difesa e la tutela dei redditi e, più in generale, delle condizioni di vita di lavoratori e pensionati dipendono non soltanto dai contratti e dagli accordi siglati a livello nazionale, ma sempre più dai sistemi di welfare territoriale.

Nel corso degli anni Duemila, in attesa che l'autonomia finanziaria degli enti locali prevista dalla nuova formulazione dell'art. 119 della Costituzione trovasse forma e attuazione concreta, la concertazione territoriale si è concentrata sul bilancio sociale delle amministrazioni, cioè sui livelli e sulle scelte allocative delle risorse sociali rispetto ai diversi target di utenza.

Per svolgere la concertazione territoriale in maniera efficace, è fondamentale conoscere il comportamento delle amministrazioni comunali, analizzandone le traiettorie temporali da un lato e le differenze territoriali dall'altro. La Fnp e la Cisl Toscana hanno creato un Osservatorio sulla concertazione territoriale, che analizza i flussi informativi provenienti dalle fonti statistiche disponibili, raccoglie e analizza gli accordi siglati sul territorio regionale, realizzando, quando necessario, indagini e approfondimenti ad hoc utili a supportare l'attività di confronto.

IL CONTESTO DI RIFERIMENTO E GLI SCENARI FUTURI

Nel corso degli ultimi anni, la concertazione si è svolta in un contesto particolarmente critico e caratterizzato da forti elementi di incertezza. La diminuzione dei trasferimenti dal livello centrale agli enti locali, la minore autonomia di azione concessa ai comuni e la crisi economica e occupazionale hanno fortemente condizionato temi e spazi per il confronto, come emerge dall'analisi degli accordi siglati in Toscana.

Nel corso degli ultimi anni, i tagli al Fondo nazionale per le politiche sociali sono stati significativi. Le risorse del Fondo –che, come noto, contribuiscono in maniera decisiva al finanziamento della rete integrata dei servizi sociali territoriali – sono scese da 929 milioni di euro del 2008 a 435 nel 2010, per una diminuzione del 53,2% sul triennio 2008-2010. La Legge di stabilità per il 2011 ha destinato al Fondo uno stanziamento di 73,8 milioni di euro (-83% su base annua) e il Bilancio di previsione 2011-2013 prevede un ulteriore ridimensionamento.

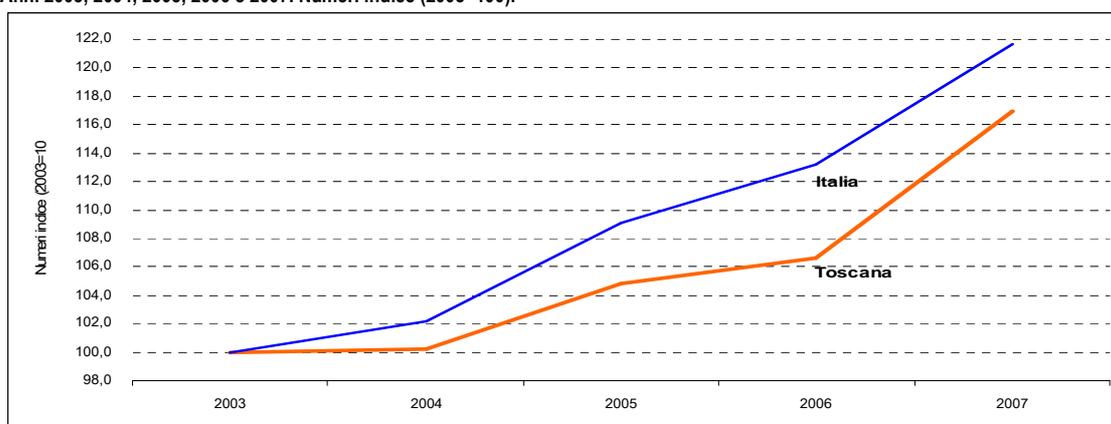
I minori stanziamenti si inseriscono in un quadro particolarmente critico, al cui interno aumenta la domanda di assistenza per effetto da un lato di quei fattori strutturali che generano i bisogni di assistenza (come l'invecchiamento della popolazione, i processi migratori, i mutamenti nelle strutture familiari) e dall'altro dei fattori congiunturali legati alla crisi economica e occupazionale.

LA TOSCANA NEL PANORAMA NAZIONALE

Come accade per molti fenomeni economici e sociali, le fonti statistiche, seppure affidabili, scontano di un ritardo temporale non indifferente, che appare ancora più sproporzionato se posto a confronto con la velocità di trasformazione dei fenomeni. La fonte statistica di riferimento per leggere la Toscana nel contesto nazionale è l'*Indagine sugli interventi e sui servizi sociali dei comuni*, i cui dati relativi al 2007 sono stati diffusi dall'Istat alla fine del 2010.

Nel 2007 i 287 comuni toscani hanno destinato alla spesa sociale 485 milioni di euro. Rispetto al 2003¹, le risorse indirizzate agli interventi e ai servizi sociali sono aumentate del 16,9%, valore questo più contenuto rispetto al dato medio nazionale (+21,7% fra il 2003 e il 2009).

Spesa sociale per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati. Toscana e Italia.
Anni 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007. Numeri indice (2003=100).

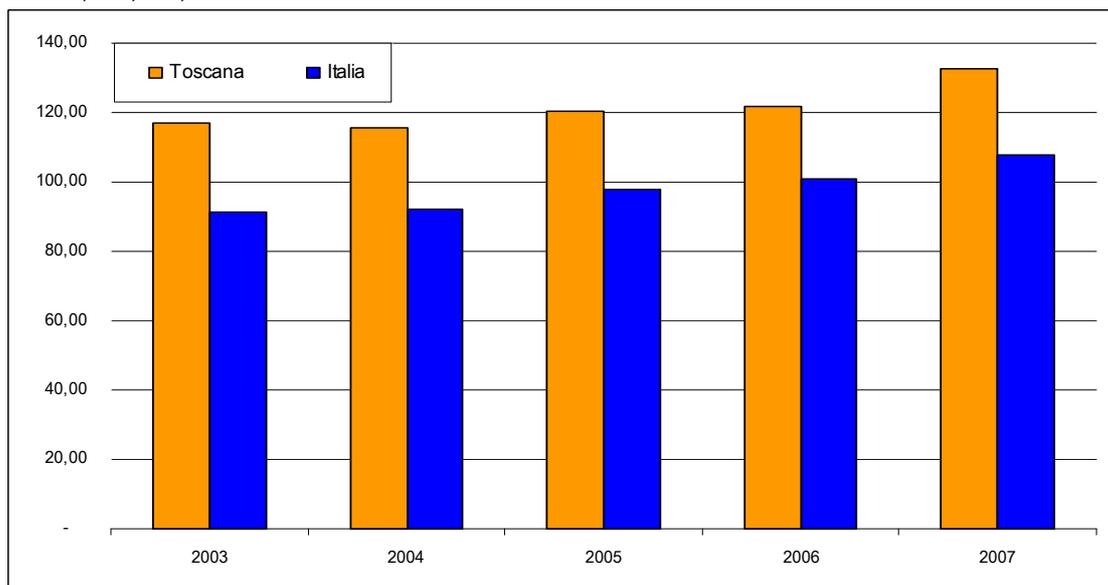


Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat, *Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni*. Anni 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007.

Considerando la spesa sociale pro capite –che si ottiene rapportando l’ammontare di risorse impegnate alla popolazione residente– la Toscana con 133 euro pro-capite si colloca al di sopra del dato medio nazionale (108 euro per abitante nel 2007) e occupa il settimo posto nella graduatoria delle regioni italiane, dopo Trentino Alto Adige (250 euro per abitante), Valle d’Aosta (236 euro per abitante), Friuli Venezia Giulia (190 euro per abitante), Emilia Romagna (163 euro pro capite), Sardegna (146 euro pro capite) e Piemonte (137 euro pro capite).

¹ La Rilevazione Istat è stata avviata nel 2003.

Spesa sociale procapite per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati. Toscana e Italia.
Anni 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007. Valori in euro.



Fonte: ns. elaborazioni su dati Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni. Anni 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007.

LA TOSCANA E LE DIFFERENZE TERRITORIALI

Per tutto il periodo indagato dalla Rilevazione Istat, la Toscana occupa una buona posizione nella graduatoria nazionale e i cittadini possono contare su livelli di interventi e servizi sociali superiori alla media nazionale.

Il dato regionale, tuttavia, nasconde uno scenario estremamente complesso, fatto di luci e ombre. L'analisi dei dati nel dettaglio sub-regionale, infatti, evidenzia molte differenze: dai livelli di spesa sociale alle modalità di intervento; dai comportamenti delle amministrazioni comunali alla loro diversa propensione sociale.

Se il tema delle differenze territoriali occupa da lungo tempo il dibattito politico e culturale a livello nazionale, non ha avuto altrettanta eco a livello regionale. Si tratta, tuttavia, di una questione centrale, soprattutto alla luce dei tagli e della razionalizzazione delle risorse che investiranno la nostra regione per gli anni a venire.

Le differenze nei livelli di spesa sociale fra i comuni non si inseriscono in un terreno neutro, ma in un contesto profondamente eterogeneo per caratteristiche morfologiche, composizione e dinamiche demografiche, ricchezza, assetti organizzativi, comportamenti (più o meno virtuosi) delle amministrazioni comunali, presenza e peso del terzo settore (cui la Regione, nel definire il proprio modello di welfare, ha assegnato un ruolo centrale), presenza e capacità delle organizzazioni sindacali di concertare con le amministrazioni comunali.

- *I comuni hanno una diversa propensione alla spesa sociale*

Le analisi realizzate dall'Ufficio Studi della Fnp Toscana sui consuntivi di bilancio delle amministrazioni comunali (banca dati Sifal-Regione Toscana) evidenziano come le risorse che i

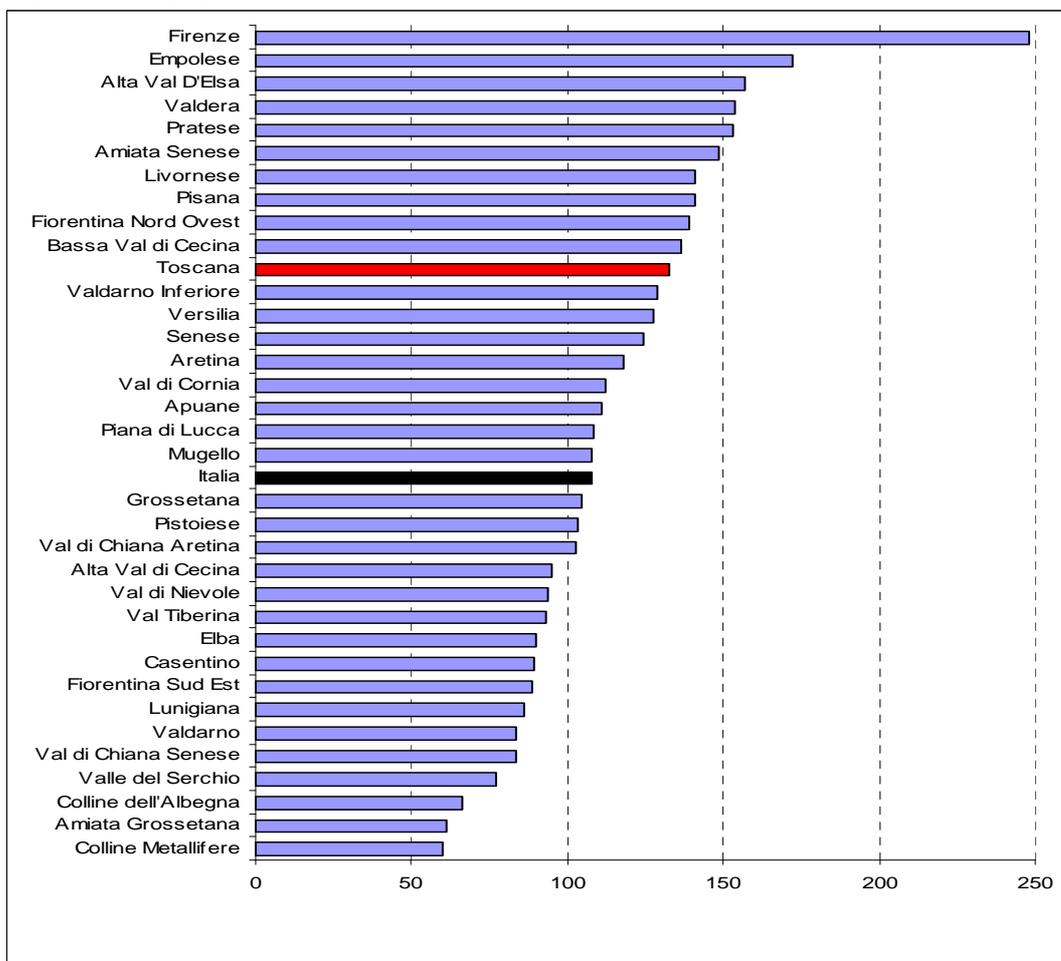
comuni destinano agli interventi sociale, sia in termini assoluti che in termini di incidenza sul totale delle uscite, variano in maniera consistente.

Se, ad esempio, facciamo riferimento alla media 2005-2007 (per annullare effetti oscillatori che possono essere consistenti da un anno all'altro), l'incidenza percentuale della spesa sociale sul totale delle uscite si colloca fra il 3% e il 30%, prefigurando condizioni estremamente diverse da un comune all'altro.

□ *I cittadini toscani possono contare su un diverso ammontare di risorse sociali*

In Toscana, la spesa sociale pro capite era pari, nel 2007, a 133 euro. Il dato regionale, tuttavia, nasconde profonde differenze se letto nel dettaglio zone sanitarie che compongono la nostra regione. Il divario è consistente: da un lato la zona di Firenze (248 euro per abitante), l'Empolese (172 euro), l'Alta Val d'Elsa (157 euro), la Valdera (154 euro), la zona Pratese (153), con valori nettamente superiori alla media regionale; dall'altro le aree più periferiche della regione, come la Valle del Serchio (77 euro per abitante), le Colline dell'Albegna (66 euro), l'Amiata Grossetana (61) e le Colline Metallifere (60).

Spesa sociale procapite per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per zona sociosanitaria, in Toscana e in Italia. Anno 2007. Valori in euro.

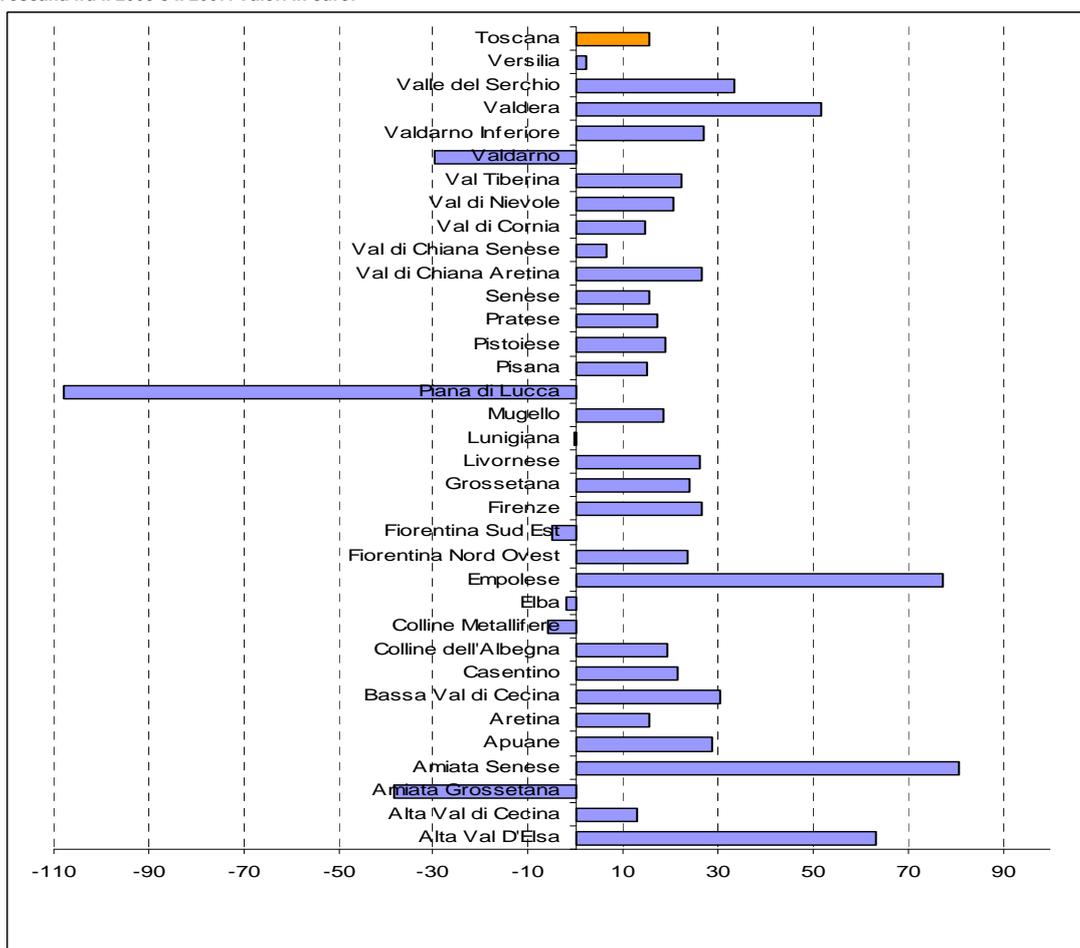


Fonte: elaborazioni Regione Toscana su dati Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni. Anno 2007.

Oltre ai livelli, anche le dinamiche che hanno caratterizzato le 34 zone fra il 2003 e il 2007 si presentano tutt'altro che omogenee. A fronte di un incremento medio di 18 euro rilevato fra il 2003 e il 2007, i dati evidenziano in primo luogo che la spesa pro capite non è aumentata ovunque. Fra il 2003 e il 2007 si registrano variazioni di segno negativo nella Piana di Lucca (-108 euro), nel Valdarno (-30 euro), nell'Amiata Grossetana (-38 euro), nelle Colline Metallifere (-6 euro), nella Fiorentina Sud Est (-5 euro) e all'Elba (-2 euro).

Gli aumenti, inoltre, hanno dimensione variabile e oscillano da quelli più consistenti dell'Amiata Senese (81 euro), dell'Empolese (77 euro) e dell'Alta Val d'Elsa (63), a quelli più contenuti della Val di Chiana Senese (6 euro) e della Versilia (2 euro).

Variatione della spesa sociale procapite per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per zona sociosanitaria e in Toscana fra il 2003 e il 2007. Valori in euro.



Fonte: elaborazioni Regione Toscana su dati Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni. Anno 2007.

□ *L'indagine Fnp Cisl Toscana sulla spesa sociale dei comuni*

Al fine di raccogliere informazioni e indicazioni utili per indirizzare l'attività di concertazione territoriale, nel corso del 2010 la Fnp Toscana ha realizzato un'indagine su un campione di 40 comuni della Toscana².

Attraverso un questionario costruito semplificando la scheda di rilevazione utilizzata dall'Istat per *l'Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni*, l'indagine della Fnp Toscana ha rilevato il modo in cui i comuni che gestiscono gli interventi sociali sul loro territorio, l'entità della spesa sociale complessiva nel 2006, 2007 e 2008, la quota destinata agli anziani nello stesso periodo e, infine, le modalità di allocazione della spesa sociale rivolta agli anziani.

Le modalità di selezione del campione, naturalmente, non permettono di estendere i risultati dell'indagine all'insieme dei comuni della Toscana, ma offrono comunque una fotografia aggiornata al 2008 per una parte tutt'altro che irrilevante delle amministrazioni locali della nostra regione.

Gli elementi su cui porre l'attenzione sono due. Il primo aspetto è che al 2008 la percentuale di comuni che gestiscono in maniera autonoma i servizi socio assistenziali risulta minoritaria (soltanto il 7,4% dei comuni). Per contro, coerentemente con gli strumenti e le modalità organizzative a disposizione, le strade percorse sono quelle dell'affidamento parziale (nel 55,6% dei casi) o completo (37%) ad altri enti. Il dato, dunque, sembrerebbe confermare quanto emerge dall'indagine Istat, ovvero la maggiore propensione dei comuni toscani rispetto a quelli delle altre regioni a cercare forme e modalità di collaborazione per gestire interventi e servizi sociali.

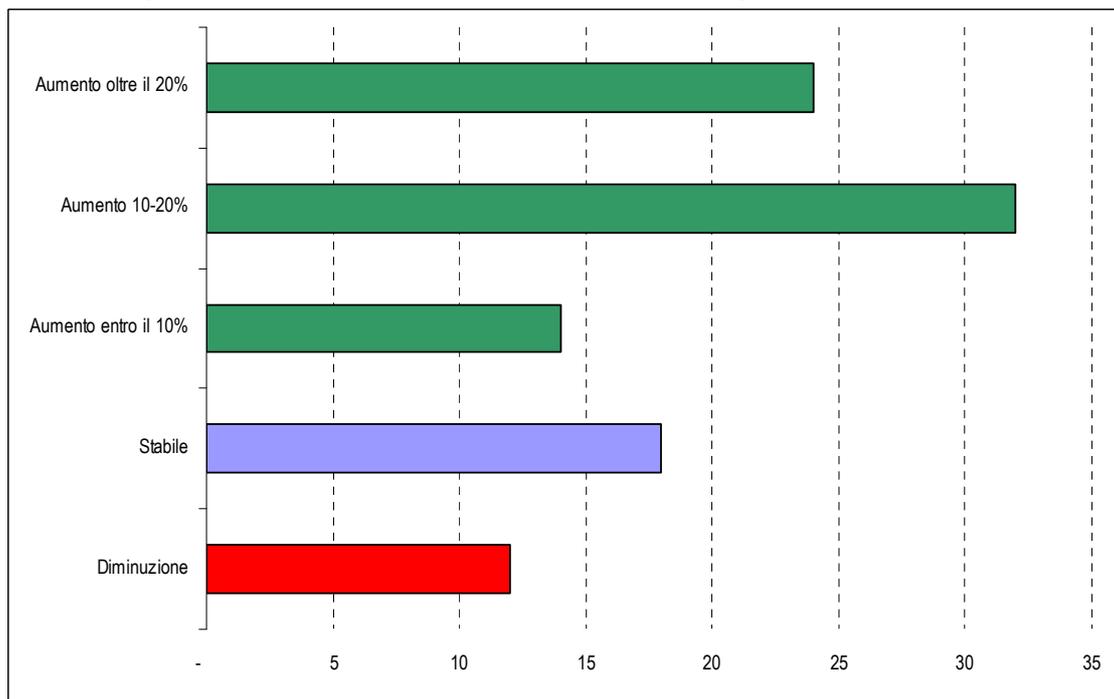
Il secondo aspetto da rilevare riguarda il tema delle differenze territoriali, che si confermano anche per il 2008 e che riguardano tanto le dinamiche che i livelli di spesa. Fra il 2006 e il 2008, la spesa che i 40 comuni indagati hanno destinato al sociale è aumentata, complessivamente, del 4,3%. Il dato medio, tuttavia, nasconde differenze sia per quanto riguarda il segno della variazione che, nei casi di crescita della spesa destinata agli interventi sociali, della dimensione.

Come sintetizzato nel grafico riportato di seguito, infatti, all'interno del campione oggetto di indagine emerge come fra il 2006 e il 2008 una percentuale di comuni abbia ridotto la spesa destinata al sociale, una quota l'abbia mantenuta stabile e una quota l'abbia aumentata, con variazioni che oscillano fra il +1,1% e il +52,2%.

L'indagine della Fnp Toscana conferma inoltre le differenze nella spesa sociale pro capite, sia quella complessiva, che quella rivolta agli anziani. All'interno del nostro campione – relativamente al 2008- la forbice di oscillazione risulta ancora più ampia rispetto a quella che emerge dai dati Istat (i cui valori sono rilasciati per zona sociosanitaria). In particolare, i valori sono compresi fra i 25 euro per abitante e i 248 per abitante per la spesa sociale complessiva e fra i 9 euro e i 287 euro per la spesa sociale per gli anziani.

² Il campione comprende 40 comuni, che coprono poco meno del 30% della popolazione residente in Toscana. Nella scelta dei comuni, non casuale ma ragionata, si è tenuto conto della provincia di appartenenza, della popolazione e, naturalmente, della possibilità di ottenere con tempi relativamente celeri le informazioni richieste.

Variazione della spesa sociale in alcuni comuni della Toscana fra il 2006 e il 2008. Valori percentuali.



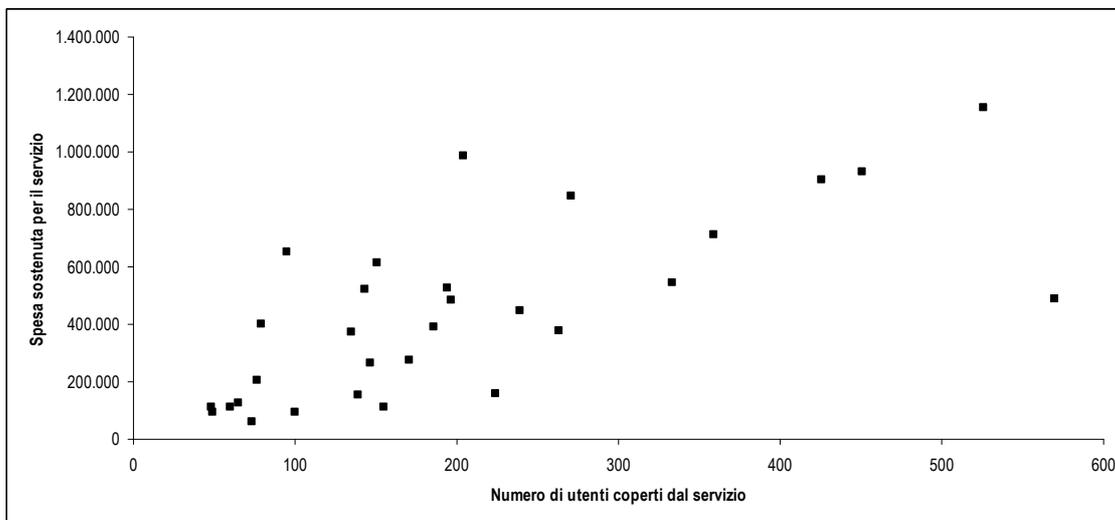
Fonte: indagine Fnp Cisl Toscana su un campione di comuni.

MA QUANTO RENDE LA SPESA SOCIALE?

I cittadini toscani, dunque, possono contare su un diverso livello di risorse sociali e su e su diverse tipologie di servizi a disposizione, che variano all'interno del territorio regionale. Una lettura attenta dei dati disponibili, tuttavia, lascia trasparire un'altra questione non secondaria che l'efficienza della spesa sociale dei comuni e, più correttamente, il diverso rendimento che la spesa sociale ha sul territorio regionale.

Utilizzando i dati dell'indagine Istat 2007, consideriamo ad esempio il servizio di assistenza domiciliare rivolto agli anziani, che viene offerto in tutte le 34 zone sociosanitarie della Toscana, che copre un numero diverso di utenti, con una diversa spesa. Proviamo, in maniera semplificata, a correlare la spesa sostenuta e il numero di utenti raggiunti. Il risultato dell'operazione è sintetizzato nel grafico riportato di seguito, da cui appare chiaramente come a parità di spesa, il numero di utenti coperti dal servizio si modifichi. Molti, naturalmente, sono i fattori che incidono sulle differenze, fra cui il modo in cui il servizio è organizzato, ma anche gli standard di qualità, che variano sul territorio e, naturalmente, incidono sul costo. Tuttavia, soprattutto in una fase storica come quella attuale, caratterizzata da una contrazione delle risorse disponibili, è opportuno interrogarsi sul rendimento della spesa sociale. All'interno di questo filone di indagine assolutamente innovativo si inseriscono gli studi avviati, anche in Toscana, dalla Fondazione Zancan, i cui risultati saranno presentati nell'ambito del convegno.

Nr. utenti del servizio di assistenza domiciliare integrata per anziani e spesa sostenuta per il servizio in alcune zone sociosanitarie della Toscana nel 2007. Valori in euro.



Fonte: elaborazioni Regioni Toscana su dati Istat, Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni. Anno 2007.

E IN PROSPETTIVA?

Gli interrogativi che oggi ci poniamo sono molti e complessi, alcuni dei quali sembrano essere di difficile soluzione, soprattutto se collocati nell'attuale contesto di riferimento, caratterizzato da un lato da risorse sempre più scarse (anche per effetto della crescita limitata della nostra economica) e dall'altro dalla riforma del federalismo fiscale che, a dieci anni dalla modifica dell'art. 119, sembra aver trovato proprio in questi giorni una forma concreta di attuazione.

In particolare, occorre domandarsi se:

- Le differenze territoriali, anche all'interno della Toscana, possono essere, se non eliminate, almeno attenuate o sono destinate a farsi sempre più macroscopiche?
- In che modo si può garantire uno 'standard minimo' di cittadinanza sociale?
- In che modo è possibile aumentare il rendimento delle risorse investite negli interventi e nei servizi sociali, garantendo che le risorse investite nel sociale rendano al massimo?