Spesa sociale delle regioni

Un confronto pre e post pandemia

Laura Pelliccia, | 01 febbraio 2022

Questo articolo è stato pubblicato anche su lombardiasociale.it

Quanto spendono le regioni per il sociale? È un interrogativo di non facile soluzione; con le dovute cautele, utilizzando alcune banche dati nazionali di recente istituzione, **si possono tentare alcune comparazioni interregionali**[note]L'articolo è stato realizzato a dicembre 2021.[/note].

Da qualche anno le regioni adottano uno schema di bilancio omogeneo che dovrebbe consentire una classificazione armonizzata della spesa, innanzi tutto distinguendo ciò che è sociale da ciò che è sanitario[note]Si precisa che le regioni potrebbero prevedere integrazioni ai Lea sanitari con proprie risorse anche per finanziare politiche sociali (ad esempio prevedendo quote di compartecipazione ai servizi sociosanitari a carico del SSR oltre le percentuali previste dai Lea). Dal modello di bilancio delle regioni è possibile ricavare la spesa extra Lea per il complesso degli interventi ma non quella specifica per l'integrazione sociosanitaria, pertanto non è stato possibile considerare questo elemento ai fini della presente analisi.[/note]. La miglior *proxy* della spesa sociale è la categoria "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"(Missione 12) che include i programmi che tradizionalmente afferiscono all'area del welfare sociale vero e proprio (anziani, disabili, minori, famiglia, infanzia, esclusione sociale, cooperazione) e gli interventi per la casa. Questo sistema di classificazione non è immune da disomogeneità interpretative, innanzi tutto derivanti dal fatto che i confini tra politiche sociali e politiche di altri settori non sono sempre netti[note]Si pensi ad esempio ai confini non sempre netti con altre politiche, ad esempio l'istruzione per ciò che riguarda i servizi socioeducativi per la prima infanzia, a scavalco tra diverse missioni.[/note].

Come noto, l'assenza dei Lep implica una profonda variabilità tra la spesa regionale per questo ambito (a confronto la variabilità della spesa sanitaria tra regioni è molto più contenuta), a riprova del fatto che la disponibilità a investire in questo settore è demandata alla sensibilità locali.

Va altresì precisato che si tratta di **un campo sempre maggiormente caratterizzato dalla complessità e molteplicità degli interventi da parte di diversi soggetti istituzionali** (ad esempio nei bilanci regionali transitano politiche sociali regionali, statali, comunitarie), per cui non è agevole isolare gli effetti delle politiche regionali da quelle di altri livelli di governo. Oltretutto, a fronte di tante forme diverse di interventi regionali diversi canali e politiche (es. trasferimenti agli ambiti, voucher alle famiglie, ecc) oggi **sarebbe probabilmente riduttivo fare confronti sui soli interventi denominati "fondi sociali regionali**" in quanto presumibilmente non esaustivi del ventaglio dei sostegni attivati dalla regione. L'utilizzo dei dati risultanti dagli schemi di bilancio dovrebbe riuscire a ricomporre verso categorie trasversali/omogenee il groviglio di singoli interventi, a prescindere dalla loro denominazione[note]Si fa riferimento ai soli impegni di spesa corrente. Si precisa che la spesa comprende non solo gli interventi di trasferimento agli ambiti o alle famiglie, ma anche l'eventuale spesa diretta della regione (es. del personale adibito a questo settore).[/note]; per quanto ovvio, è chiaro che, a parità di spesa tra due regioni, potrebbero risultare politiche qualitativamente diverse (ad esempio di sostegno ai servizi formali oppure di trasferimenti monetari diretti alle famiglie)

Nel proseguo, attraverso questo tipo di analisi, **cercheremo di evidenziare il posizionamento della Lombardia rispetto alle principali regioni referenti** (sono state escluse quelle a statuto speciale e, oltretutto, quelle che non hanno ancora alimentato i dati relativi al 2020). L'analisi è stata effettuata sull'anno più recente (2020) e ripetuta anche sul 2019, anche al

fine di evidenziare eventuali impatti delle politiche straordinarie legate all'emergenza.

Per facilitare l'interpretazione si riporta **una sintesi dei principali interventi lombardi del 2020 e la loro riconduzione alle categorie di bilancio**. A fronte di una spesa complessiva per la missione sociale di quasi 360 milioni (450 se considerati al lordo del programma casa), la spesa sociale effetto di politiche regionali, finanziata con risorse proprie, è circa 120 milioni, così articolati[note]La sintesi è oggetto di una lettura integrata del Decreto segretario generale Giunta regionale 6 agosto 2020 - n. 9604 e della Legge regionale 6 agosto 2021 - n.14 Rendiconto generale della gestione 2020. Non vengono menzionati gli interventi per l'attività lavorativa dei frontalieri che, pur essendo classificati nel bilancio regionale nell'ambito del programma "Inclusione sociale" non rientrano nel perimetro degli interventi sociali veri e propri (13 ml).[/note] nei vai programmi:

- Interventi per l'infanzia, i minori e per asili nido (2 ml quota regionale nidi gratis)
- Interventi per la disabilita (13 ml per integrazione regionale al FNNA e 8 ml per la disabilità sensoriale)
- Interventi per i soggetti a rischio di esclusione sociale (1,5 ml per iniziative di recupero prodotti alimentari)
- Interventi per le famiglie (30 milioni Bandi/bonus Famiglia e 1,5 ml Sostengo)
- Interventi trasversali (59 milioni Fondo Sociale Regionale)
- Cooperazione/associazionismo (3,2 milioni per bandi vari per il terzo settore)

La restante spesa è tendenzialmente finanziata da fondi statali o dell'Unione Europea.

L'importanza del sociale nel bilancio regionale

Un primo aspetto su cui vale la pena effettuare i confronti tra regioni è quello della **centralità della spesa sociale rispetto al complesso della spesa regionale** (Tab. 1). Occorre premettere che il cuore della spesa regionale è rappresentato dalla spesa sanitaria che, nei territori analizzati, da sola assorbe l'85% degli impegni correnti; pertanto per meglio evidenziare le scelte allocative delle regioni, è utile effettuare i confronti sul totale assorbito dalle varie categorie del proprio bilancio extra perimetro sanità.

La Lombardia nel 2020 ha speso per il sociale l'1,8% della spesa complessiva, il 14% della spesa extra sanità; focalizzandoci sulla spesa per il welfare vero e proprio (al netto della casa) l'incidenza sul perimetro extra sanità si attesta sull'11,2%.

Rispetto alle altre regioni, **l'incidenza della spesa sociale 2020 della Lombardia è abbastanza elevata** (solo l'Emilia Romagna presenta un maggiore assorbimento pari al 15,5%); **se si esclude la spesa per la casa il vantaggio della Lombardia si affievolisce** (a parte la Liguria e la Toscana, nelle altre regioni l'importanza del sociale vero e proprio è relativamente più consistente, soprattutto in Veneto e Emilia).

Prima della pandemia (2019) l'incidenza della spesa sociale (inclusa quella per le politiche abitative) sul bilancio lombardo extrasanità (12,8%) era inferiore a quella del 2020 (14%); se invece si depura l'indicatore dal programma "casa", i rapporti di forza si invertono (11,4 contro 11,2%). Nel 2020 la spesa sociale per il programma casa è più che raddoppiata, ma anche quella "vera e propria" ha sperimentato un miglioramento (+6%), quale effetto di politiche nazionali (es. indennizzi alle strutture ex art. 104 del DL Rilancio, integrazioni al fondo non autosufficienza) e regionali (es. potenziamento del bonus famiglia o integrazione di risorse regionali al FNNA per la misura B1 e lieve potenziamento del fondo sociale regionale[note]Il fondo originariamente oltre gli 80 milioni, nel biennio 2012-2013 aveva raggiunto i 70 milioni, per poi essere ulteriormente ridimensionato stabilizzandosi sui 54 milioni fino al 2019; il 2020 ha rappresentato una svolta con un'integrazione a 59 milioni.[/note])

Tab. 1 – Indicatori sull'incidenza della spesa sociale regionale rispetto al totale della spesa regionale



Tra il 2019 e il 2020 la spesa sociale pro capite (al netto casa) in Lombardia è incrementata del 6%, abbastanza in linea con quanto hanno sperimentato il Piemonte e la Toscana. Aumenti più significativi hanno interessato il Veneto (+25%) e l'Emilia Romagna (+78%), mentre solo la Liguria sembra aver realizzato un arretramento (-18%).

Il ruolo dei fondi statali

Come anticipato in premessa, non tutta la spesa per le politiche sociali delle regioni è l'effetto degli sforzi finanziari di quest'ultime (ossia non dipende solo dalle scelte allocative delle regioni rispetto all'allocazione delle proprie risorse). Una quota importante del finanziamento proviene infatti da fondi che lo Stato trasferisce alle regioni. Negli ultimi anni, a differenza del passato, questi canali hanno trovato una certa stabilità e, dunque, anche i confronti temporali risultano più agevoli[note]Potrebbe succedere che lo stesso riparto di fondi statale, che spesso avviene in prossimità di fine anno, sia contabilizzato da alcune regioni nello medesimo anno e da altre regioni nell'anno successivo. Tuttavia, in una situazione di stabilità dei finanziamenti, questa diversa scansione temporale non dovrebbe inquinare eccessivamente i confronti interregionali (si presume, in ogni caso, che non siano state imputate nello stesso esercizio più annualità dello stesso fondo nazionale).[/note] (Fig. 1).

Fig. 1 - Composizione spesa sociale (al netto casa) per fonti, 2020