Risorse per il welfare, il punto alla fine della legislatura

Laura Pelliccia, | 10 ottobre 2022

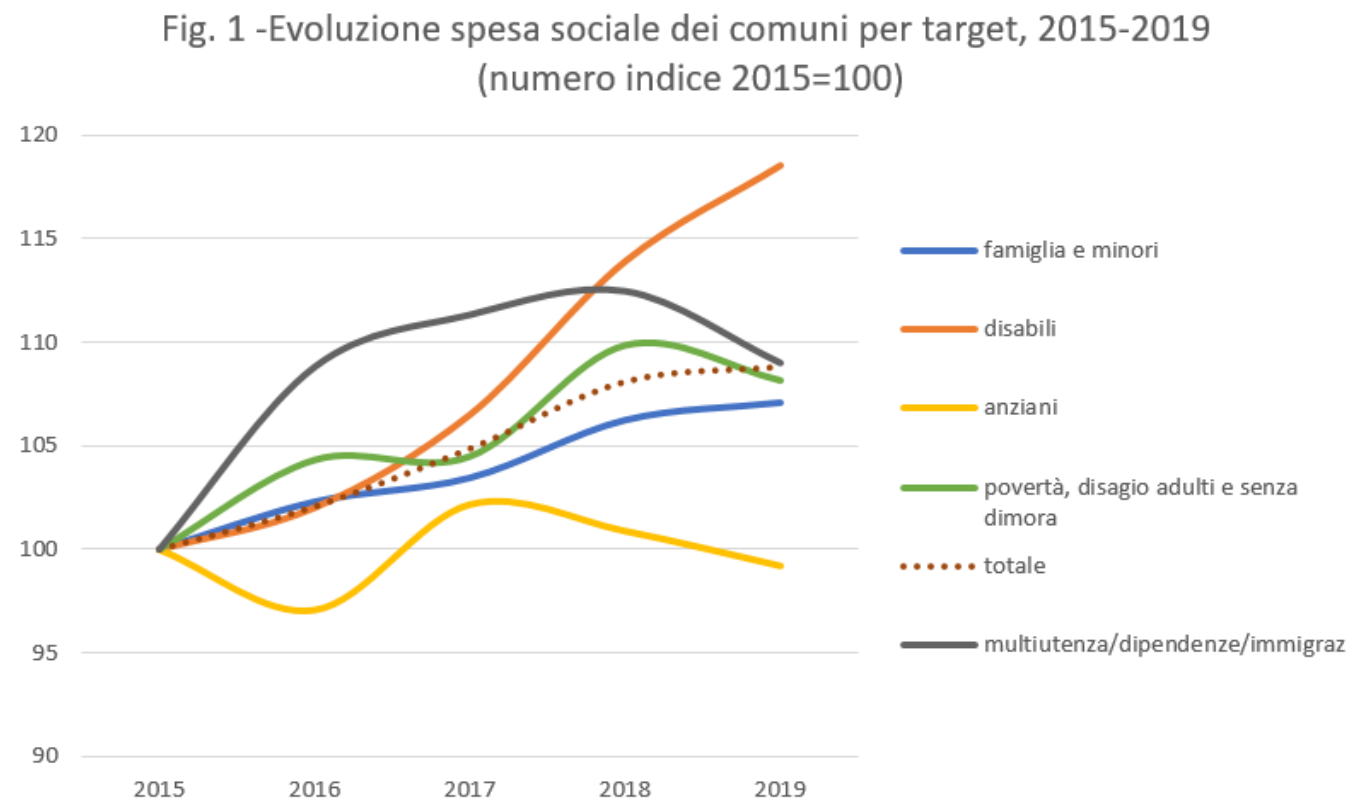
L’andamento di medio periodo della spesa sociale

A seguito dell’aggiornamento per il 2019 della rilevazione Istat sulla spesa sociale dei Comuni, è utile presentare gli elementi di maggiore interesse delle dinamiche di medio periodo del welfare sociale territoriale. Pur essendo l’aggiornamento riferito ad un esercizio non proprio recente, i risultati sono comunque significativi, in quanto termometro dell’impatto sui singoli interventi sociali. Il 2019 può inoltre assumere il significato di ultimo esercizio in condizioni di normalità ante pandemia e, pertanto, un utile punto di osservazione delle dinamiche strutturali del settore.

Dal punto di vista quantitativo, per il complesso dei servizi e dei target di utenza, il 2019 si è chiuso con un aumento dello +0,7% delle risorse rispetto all’anno precedente; di fatto si tratta di un raffreddamento delle precedenti dinamiche espansive (tra il 2015 e il 2017 il ritmo di crescita si era attestato sul 2,7% annuo), (Fig.1), nell’ambito di un processo di complessivo incremento del 9% tra il 2015 e il 2019.

In continuità con le tendenze già in corso dagli esercizi precedenti, è emerso che non tutti i target di utenza hanno beneficiato allo stesso modo di queste tendenze all’incremento delle risorse:

- prosegue la lenta espansione per l’area famiglia-minori (in media +1,8% all’anno)
- nell’area povertà nel quinquennio si osserva una generale espansione, seppur con tendenze altalenanti tra i vari anni (con un saldo del +8,1% nell’arco 2015-2019)
- nell’area della non autosufficienza si colgono due comportamenti opposti tra il target della disabilità che sperimenta una consistente crescita (in media +4,6% nel quinquennio) e quello degli anziani, in discesa continua dopo il 2017, con una spesa 2019 inferiore a quella del 2015.



Da una lettura per tipologia di servizi e utenza, risultano altresì tendenze eterogenee (Tab. 1):

- gli interventi di assistenza domiciliare[note]Sono inclusi: voucher, assegno di cura, buono sociosanitario/assistenza domiciliare socioassistenziale/assistenza domiciliare integrata con servizi sanitari/ distribuzione pasti e/o lavanderia a domicilio/altri interventi di assistenza domiciliare/telesoccorso e teleassistenza/servizi di prossimità (buonvicinato)[/note] dei Comuni nel quinquennio sono in incremento per l'utenza disabile; nonostante il lieve recupero degli anni più recenti, per l'area anziani il valore finale è inferiore a quello del 2015. In sofferenza risultano anche gli interventi domiciliari per i minori;
- l'intervento dei Comuni a sostegno degli inserimenti in strutture residenziali continua a rafforzarsi per i disabili e per le famiglie/minori, mentre per gli anziani, il seppur lieve recupero del 2019 non permette di compensare le perdite di medio periodo. Abbastanza simili anche le sorti dei servizi semiresidenziali;
- nel 2019 si inverte la rilevante espansione dei servizi socioeducativi per l'infanzia, segnando, in ogni caso un miglioramento di medio periodo per l'area in questione;
- risulta in leggera espansione anche la spesa per il servizio sociale professionale;
- il sostegno socioeducativo scolastico continua a rivelarsi la tipologia di interventi con il ritmo di crescita più sostenuto (per gli alunni disabili solo nell'ultimo anno si è verificato un +11% della spesa).

Tab. 1-Spesa dei Comuni per alcune tipologie di intervento e target di utenza 2015-2019 (mln di €)

Etichette	anziani (65 anni e +)	disabili	famiglia e minori
assistenza domiciliare			
2015	73,4	21,8	17,4
2016	65,3	20,3	16,9
2017	67,7	20,3	17,2
2018	67,7	21,4	16,9
2019	68,6	22,6	16,7
assistenza residenziale (strutture e integrazioni rette)			
2015	64,8	67,3	126,5
2016	63,0	67,8	127,6
2017	60,7	71,0	128,1
2018	59,2	75,8	142,7
2019	60,2	79,4	144,2
centri diurni			
2015	7,6	100,3	8,6
2016	5,6	106,7	10,3
2017	5,7	111,1	10,1
2018	6,2	114,9	7,6
2019	6,2	116,6	10,9
servizi socioeducativi infanzia			
2015	0,0	0,0	184,8
2016	0,0	0,0	230,2
2017	0,0	0,0	188,5
2018	0,0	0,0	194,4
2019	0,0	0,0	189,4
servizio sociale professionale			
2015	15,7	9,6	52,3
2016	16,6	13,5	60,5
2017	16,5	14,1	58,3
2018	17,5	14,8	60,0
2019	18,0	15,3	62,5
sostegno socio-educativo scolastico			
2015	0,0	94,5	17,2
2016	0,0	99,6	18,6
2017	0,0	108,7	19,8
2018	0,0	122,5	24,0
2019	0,0	136,0	24,8

Le tendenze più recenti (2020-2021)

Cosa è accaduto nell'ultimo biennio? Nell'attesa dell'aggiornamento delle statistiche dedicate, una buona approssimazione dell'andamento della spesa sociale può essere ricavata dai bilanci dei comuni, di cui sono già disponibili i consuntivi 2020 e 2021 (messi a disposizione sul portale BDAP dalla Ragioneria Generale dello Stato (OpenBDAP | Scopri, Esplora e Analizza la Finanza degli Enti Territoriali). Gli interventi dei municipi per il sociale, nel più recente sistema di classificazione con cui a livello nazionale si è tentato di armonizzare i criteri di classificazione della spesa, afferiscono alla Missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia). Purtroppo, trattasi di un contenitore non totalmente sovrapponibile con la spesa per gli interventi sociali veri e propri, in quanto nella predetta categoria trovano collocazione anche elementi, quali gli interventi per il diritto alla casa e le spese per i servizi necroscopici e cimiteriali[note]Peraltro non è stato possibile, sulle elaborazioni della piattaforma BDAP, isolare le spese correnti da quelle in conto capitale[/note]. Tuttavia, come premesso può essere una buona approssimazione della spesa per il welfare locale "allargato".

A questo proposito, l'aggregato in questione nel biennio 2020-2021 risulta in netta crescita rispetto al 2019 in quasi tutte le aree del Paese (+11,5% nel Nord Ovest, + 14,7% nel Nord Est, +7% al Centro e +20,4% nel Meridione[note]Il dato delle Isole risulta particolarmente anomalo, presumibilmente a causa di incompletezza dei dati della Sicilia. Per questo non verrà considerato nella discussione[/note], (Tab. 2). Sembra dunque che si stiano manifestando gli effetti delle varie politiche nazionali di potenziamento dei servizi sociali.

Tab. 2 - Spesa dei Comuni per la Missione 12, (numero indice 2019=10)

	2019	2020	2021
Nord Ovest	**100,0**	**108,3**	**111,5**
PIEMONTE	100,0	108,2	110,8
LOMBARDIA	100,0	108,3	111,8
VALLE D'AOSTA	100,0	99,0	87,9
LIGURIA	100,0	109,7	111,8
Nord Est	**100,0**	**108,7**	**114,7**
TRENTINO-ALTO ADIG	100,0	103,8	115,0
FRIULI VENEZIA GIULIA	100,0	111,2	120,1
VENETO	100,0	110,3	113,5
EMILIA ROMAGNA	100,0	107,9	112,8
Centro	**100,0**	**106,5**	**107,0**
MARCHE	100,0	101,5	108,2
TOSCANA	100,0	106,1	112,1
UMBRIA	100,0	110,4	109,1
LAZIO	100,0	107,5	103,6
Meridione	**100,0**	**123,0**	**120,4**
ABRUZZO	100,0	104,7	104,8
BASILICATA	100,0	117,3	118,5
CALABRIA	100,0	132,8	141,2
CAMPANIA	100,0	135,5	121,7
MOLISE	100,0	117,5	102,5
PUGLIA	100,0	114,0	119,6
Isole	**100,0**	**111,1**	**69,1**
SARDEGNA	100,0	117,7	106,4
SICILIA	100,0	104,7	32,9

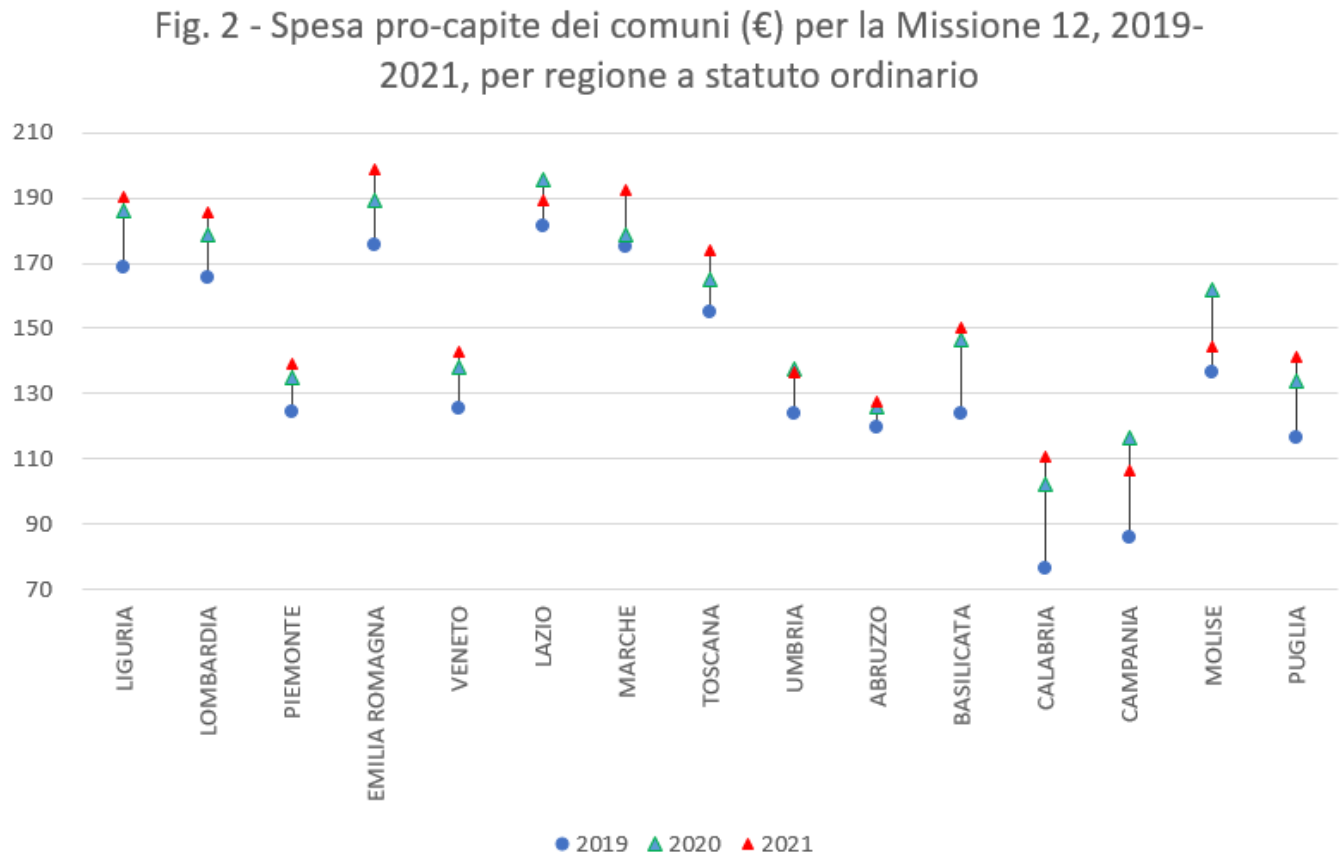
Altro elemento di positività il fatto che i Comuni stiano destinando una crescente quota delle proprie risorse a questo settore (Tab. 3): l'incidenza della Missione 12 sul totale delle spese comunali è infatti passata dall'11,4% del 2019 al 13,1% del 2021. Come emerge dalla tabella, in ciascuno degli anni considerati, il peso del welfare nei bilanci dei comuni è molto variabile da regione a regione, senza possibilità di individuare pattern comuni tra le aree territoriali (vale a dire che non risulta che al Nord sistematicamente ci sia nell'allocazione della spesa una maggiore preferenza per questo settore rispetto al Sud, anzi anche nell'ambito delle regioni settentrionali si osserva una profonda eterogeneità). Ciò che rileva, in ogni caso, è l'abbastanza diffusa tendenza al miglioramento dell'indicatore.

Tabella 3 - Incidenza della Spesa per la Missione 12 sul totale della spesa dei Comuni, 2018-2021 per regione (%)

	2018	2019	2020	2021
LOMBARDIA	14,3%	14,0%	15,1%	14,8%
PIEMONTE	9,0%	8,4%	9,6%	10,3%
VALLE D'AOSTA	5,2%	4,3%	4,3%	3,6%
TRENTINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL	10,5%	10,1%	11,1%	12,0%
FRIULI VENEZIA GIULIA	18,2%	19,6%	22,8%	23,3%
VENETO	12,6%	12,6%	14,0%	13,2%
EMILIA ROMAGNA	14,8%	15,0%	16,5%	16,0%
TOSCANA	12,2%	11,9%	13,2%	13,3%
UMBRIA	7,9%	8,5%	10,6%	11,4%
LAZIO	12,2%	12,2%	13,2%	11,7%
MARCHE	13,2%	13,7%	14,9%	14,5%
ABRUZZO	7,2%	6,5%	7,2%	7,6%
BASILICATA	7,8%	8,7%	11,6%	11,9%
CALABRIA	6,2%	5,2%	7,3%	8,6%
CAMPANIA	7,0%	7,0%	9,5%	9,2%
MOLISE	9,6%	9,6%	11,8%	11,2%
PUGLIA	11,5%	11,2%	13,2%	13,9%
SARDEGNA	23,8%	23,0%	26,5%	24,7%
SICILIA	8,4%	8,3%	9,2%	11,7%

Infine è interessante un confronto tra le aree del Paese in termini di spesa dei Comuni per il welfare. È noto che storicamente l'assenza dei Leps ha demandato l'impegno dei territori nei confronti di questo settore alla discrezionalità locale, creando rilevanti divari Nord-Sud. Tralasciando le regioni autonome, nel 2019 la spesa procapite oscillava dai 76 eur della Calabria ai 176 eur dell'Emilia Romagna, fino ai 181 eur del Lazio (Fig. 2). Nel 2021 il posizionamento delle varie ripartizioni territoriali in termini di ordine di classifica si conferma, bensì merita sottolineare che sono soprattutto le regioni meridionali ad aver realizzato il maggior incremento di spesa procapite nell'ultimo biennio, con una conseguente tendenza alla riduzione dei divari.

Queste prime evidenze sembrano suggerire che i recenti tentativi delle politiche nazionali di costruire elementi comuni (piano povertà, piano di potenziamento dei servizi sociali, il sistema integrato zero-sei) potrebbero avere contribuito ad una riduzione degli storici divari territoriali. Inoltre, in tempo di pandemia il welfare locale sembra aver retto, assumendo un ruolo di ammortizzatore.



Il quadro a fine legislatura

La legislatura si conclude con un quadro dei finanziamenti per il welfare sicuramente più stabile che in passato, in un panorama fatto di PNRR e altri processi di riforma in corso che conferiscono, in ogni caso, elementi di incertezza e complessità. Proviamo a riepilogare quali avrebbero dovuto essere i principali processi innovativi del 2022 e il loro stato dell'arte a fine legislatura.

Lo stato dell'arte dei finanziamenti per il sociale

Il quadro dei fondi sociali per il biennio 2021-2023 per le aree era già stato definito con il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 nella prospettiva di superare i limiti di un finanziamento la cui entità doveva essere continuamente ridefinita di anno in anno; insomma, rispetto al passato, si era cercato di dare certezze alla programmazione su base triennale. La Legge di bilancio per il 2022 aveva semplicemente previsto un successivo atto di definizione dei Leps che, confidando sulle medesime risorse e su quelle del PNRR, avrebbe dovuto entro 18 mesi definire i Leps (al netto del target non autosufficienza oggetto di specifiche separate disposizioni), completando il percorso già avviato in termini di costruzioni di garanzie per la valutazione ai fini dell'accesso al reddito di cittadinanza, lo stesso reddito di cittadinanza e i livelli di dotazione di Assistenti Sociali.

Uno specifico percorso avrebbe dovuto essere riservato alla non autosufficienza, area che nelle intenzioni del PNRR avrebbe dovuto essere destinataria di una specifica riforma. La legge di bilancio per il 2022 aveva confermato il livello delle risorse già previsto dal Piano Non Autosufficienza 2021-2023 in materia gravissima disabilità. Ferme restando le risorse per questi interventi, la stessa legge aveva stanziato ulteriori 100 milioni per il 2022 (cifra destinata a crescere per gli anni successivi fino a 300 milioni per il 2025) da dedicare al target anziani, con particolare finalizzazione per attività quali il SAD (ivi compreso

quello per integrare l'ADI), i servizi di sollievo per l'anziano e i suoi care-giver, per la costruzione di strumenti di facilitazione per l'i incontro tra domanda e offerta per il lavoro delle assistenti familiari e per i PUA (valutazione e progettazione). Insomma la Legge di Bilancio aveva cercato di rafforzare gli interventi in natura per gli anziani non autosufficienti, presumibilmente l'area che continuava a mostrare una maggiore sofferenza, come del resto risulta dalle statistiche sin qui esposte (il Fondo era stato in molte regioni utilizzato per interventi monetari, con un'attenzione inadeguata per gli anziani).

Nel corso dell'estate è stata approvata in Stato-Regioni un provvedimento applicativo di tali previsioni[note]"Da Unificata via libera a Piano non autosufficienza e in Stato-Regioni ok a riparto per protesi attività sportiva", *Quotidiano Sanità,* 4 agosto 2022[/note]. Il documento sembra particolarmente innovativo rispetto all'obiettivo di favorire l'integrazione socio-sanitaria nella presa in carico dell'anziano e nella misura in cui individua un percorso per la definizione di alcuni Leps. Per quanto riguarda invece l'aspetto del finanziamento, invece, non sembrano essere state introdotte particolari novità rispetto ai criteri già in uso nella gestione del Fondo Non Autosufficienza, ad esempio sembra essere l'ennesima occasione mancata per individuare criteri di riparto tra le regioni più affinati rispetto a quelli ormai in uso dall'istituzione di questo canale di finanziamento, criteri solo minimamente rappresentativi del bisogno sotteso al finanziamento in oggetto.

Per di più non è chiaro in che modo sarà garantita la finalizzazione dei 100 milioni aggiuntivi alle specifiche finalità definite dalla L. 234/2021. Solleva perplessità il fatto che le quote aggiuntive andranno a alimentare il fondo complessivo su cui verranno conteggiate le quote di riserva (cui potranno contribuire anche i servizi che la L. 234 aveva individuato quali destinatari dei 100 milioni). Le regioni le useranno davvero per aumentare la propria rete di interventi in natura per gli anziani? Sarebbe stato probabilmente più efficace, per raggiungere l'obiettivo individuato dal legislatore, un'assegnazione e rendicontazione separata delle risorse aggiuntive.

Uno sguardo, infine, allo stato di avanzamento degli interventi del PNRR per la componente "Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale". Il cronoprogramma prevedeva 1,45 miliardi per il prossimo quinquennio, di cui circa un terzo per il sostegno alle persone vulnerabili e la prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti, un terzo per i percorsi di autonomia delle persone con disabilità e la restante quota per housing temporaneo e stazioni di posta per le persone senza fissa dimora. A fine 2021 è stata attivata la macchina operativa per la presentazione e la selezione dei progetti per le varie aree (sostegno alla capacità genitoriale, forme di residenzialità leggera, dimissioni protette, supervisione al personale dei servizi sociali, ecc) e, nel corso dell'estate, gli ATS hanno dovuto presentare in fretta e in furia le progettualità, con non poche difficoltà operative e interrogativi sulla capacità di tale modalità gestionale di riuscire a attivare reali processi di riforma ("PNRR e welfare locale. Accelerazione...in curva", *LombardiaSociale.it*, 24 luglio 2022). Al momento, peraltro l'attuazione della Missione 5 avviene senza opportuno raccordo/interazione con gli elementi comuni promossi dalla Missione 6.

Lo stato dell'arte dei finanziamenti per il sociosanitario

Per il welfare sanitario il 2022 avrebbe dovuto caratterizzarsi per l'avvio del PNRR e per il relativo potenziamento della sanità territoriale.

Ad oggi sono stati avviate operativamente alcune delle linee del PNRR, ovvero quelle con cui si sta rafforzando la continuità ospedale-territorio (Case della Salute, Ospedali di Comunità, Centrali Operative Territoriali)[note]Decr. Min. Salute 20/1/2022, Ripartizione programmatica delle risorse alle regioni e alle province autonome per i progetti del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Piano per gli investimenti complementari**.**[/note]. Ancora in attesa di riparto, invece, le risorse per l'assistenza domiciliare, area su cui non sono ancora state emanate indicazioni operative, con evidente impossibilità di attuazione degli interventi programmati per il 2022 (secondo il cronoprogramma del PNRR, per quest'anno erano previsti 78 milioni da assegnare alle regioni per incrementare il numero di assistiti di 292.000 unità). Insomma sembrerebbe che il cuore degli interventi erogativi per il welfare vero e proprio sia rimasto in lista d'attesa nell'agenda attuativa del PNRR.

Su questo già complesso quadro si è abbattuto il caro bollette. Come sottolineato in "Il caro energia per le strutture per anziani", Franco Pesaresi, *welforum.it,* 19.09.2022 ad oggi le risposte istituzionali per il welfare sociosanitario e sociale (DL aiuti ter) risultano ancora ambigue e, in ogni caso, inadeguate rispetto alle reali dimensioni del fenomeno. Una quota importante degli aiuti per il sociale (100 ml) viene attinta dal Fondo che avrebbe dovuto sostenere la legge quadro sulla disabilità[note]Fondo di cui all'articolo 1, comma 178, della legge 30 dicembre 2021, n. 234[/note]: nonostante l'approvazione della relativa legge delega sia avvenuto alla fine dello scorso anno (L. 227/2021), è evidente che nel 2022 l'implementazione operativa della delega non sia ancora a regime, consentendo di utilizzare parte dello stanziamento per altre.