La spesa sociale al 2021: un welfare emergenziale o un percorso di rafforzamento dei servizi?

Laura Pelliccia, | 10 giugno 2024

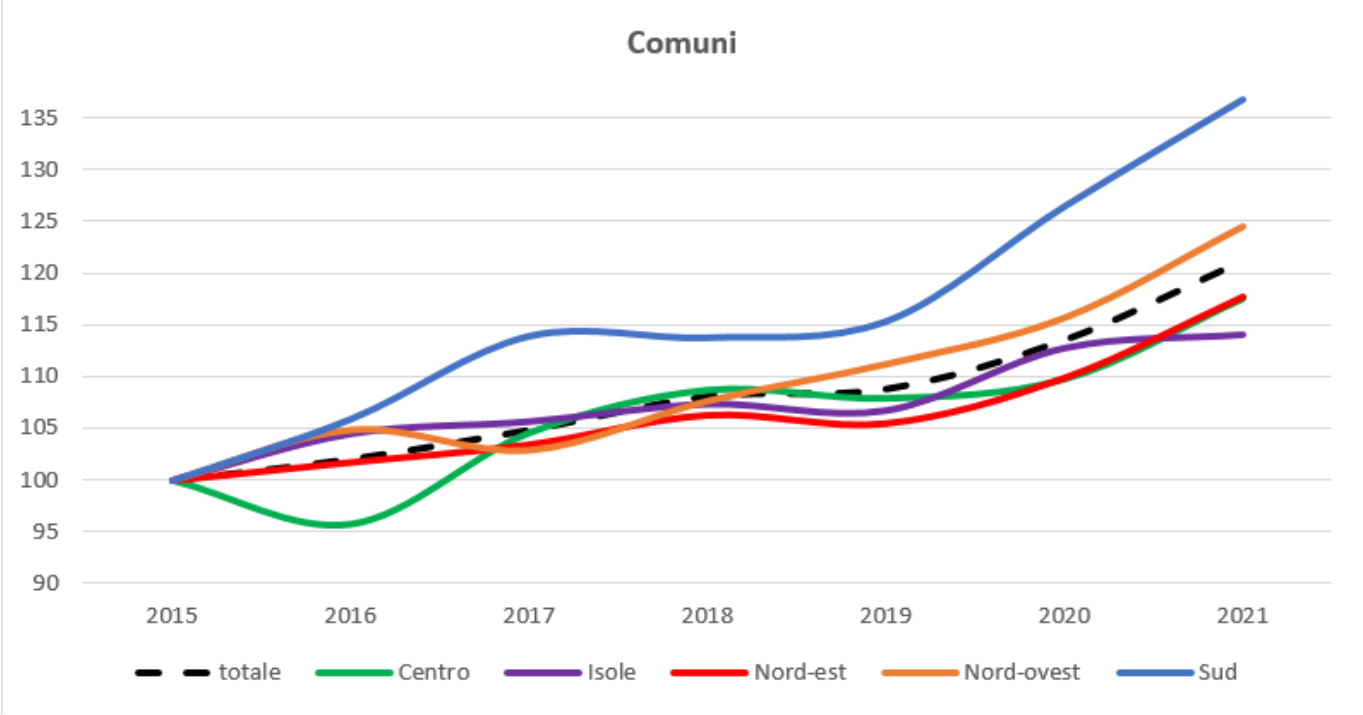
L'aggiornamento dell'indagine Istat sugli interventi e servizi sociali dei Comuni consente di fare il punto sullo stato del welfare territoriale al 2021[note]Al momento, pur essendo stati aggiornati i principali risultati della rilevazione attraverso *data ware house*, non sono ancora state pubblicate le consuete tabelle e il Rapporto annuale con cui l'Istat accompagna la diffusione dei risultati.[/note]. La precedente rilevazione aveva fatto emergere un riorientamento del welfare verso interventi di tipo "emergenziale".

Il 2021 è stato un anno contraddistinto dallo stato di emergenza ma, diversamente dal 2020, le normative sulla prevenzione tendenzialmente consentivano la riapertura dei servizi. Nel proseguo cercheremo di indagare se, quello del 2021, è un incremento originato ancora da interventi straordinari di sostegno alla pandemia, oppure se è il risultato di politiche nazionali e locali di rafforzamento degli interventi tradizionali. Cercheremo inoltre di confrontare la situazione pre e post pandemia e di leggere le dinamiche di lungo periodo attraverso una lettura dell'impatto territoriale, dell'impatto sulle diverse categorie di utenza e dell'impatto sulle diverse tipologie di interventi.

Le dinamiche complessive della spesa e l'impatto sulle diverse aree geografiche

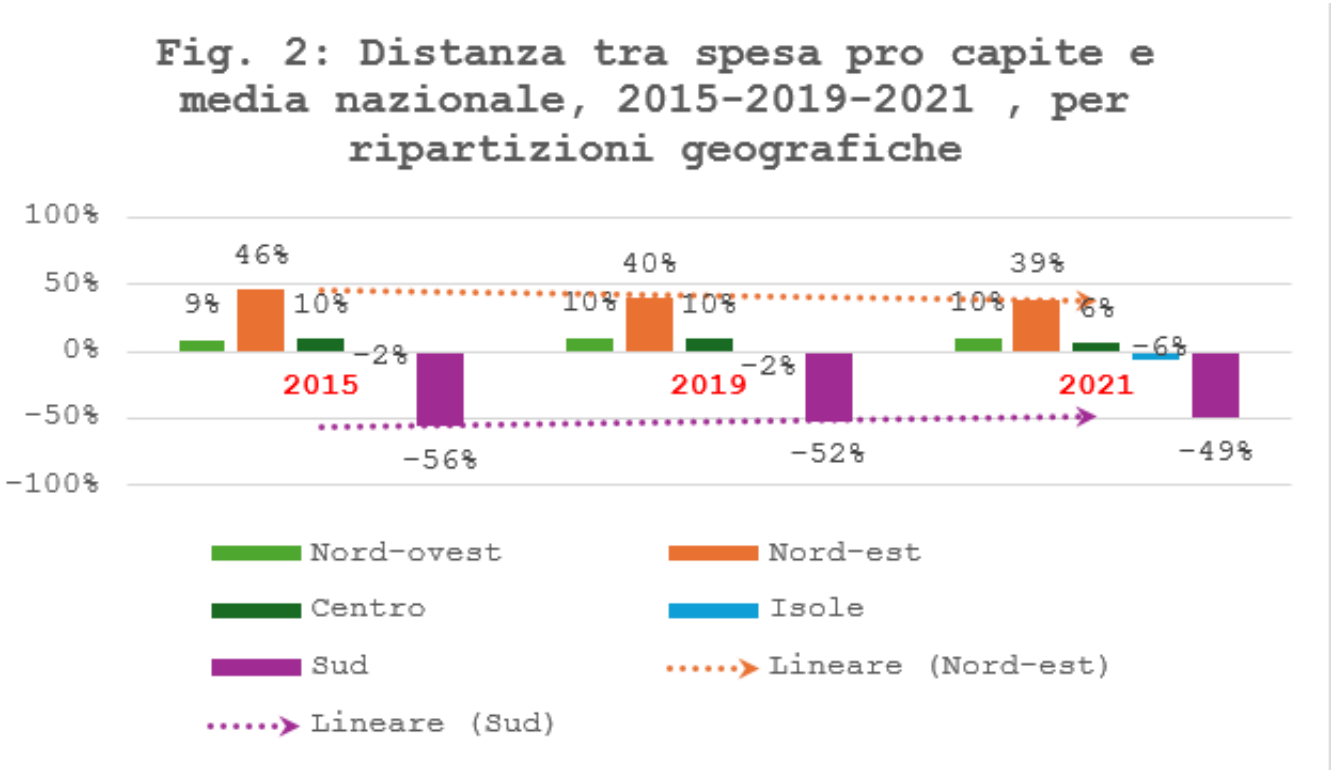
La situazione del 2020 era quella di una marcata ripresa della spesa sociale (+4,3) generata non tanto dal "cuore" degli interventi sociali veri e propri, quanto dal potenziamento dei contributi economici di sostegno alle famiglie per affrontare la straordinarietà della pandemia (insomma interventi di "welfare emergenziale").[note]Vedi su welforum.it Pelliccia, 2023 [/note].

Rispetto a questo quadro, il 2021 è ancora un anno di marcato incremento a livello nazionale della spesa dei Comuni (+6,7 rispetto all'anno precedente della spesa a carico dei Comuni), abbastanza omogenea in tutto il Paese (fatta eccezione per le sole Isole). Ciò significa che a fine 2021 la spesa dei Comuni per i servizi sociali risulta essersi rafforzata dell'11% rispetto alla situazione pre-pandemia (2019), mentre nel lungo periodo (rispetto al 2015), a livello nazionale si registra un incremento del 21,1% (Fig. 1). L'area geografica che ha maggiormente beneficiato di tali incrementi è quella delle regioni meridionali (+36,7% tra il 2015 e il 2021), con un impatto non trascurabile sugli squilibri territoriali.



In merito agli squilibri territoriali, in particolare lo storico divario della spesa sociale Nord-Sud, la situazione al 2021 vede confermato il primato del Nord-Est quanto a spesa pro-capite (197 eur a fronte di una media nazionale di 142 eur) e, all'opposto, un ritardo delle regioni meridionali (72 eur).

Pur mantenendosi tali evidenti squilibri, nel lungo periodo le distanze sembrano accorciarsi (Fig. 2): le regioni meridionali nel 2015 presentavano rispetto alla media nazionale un gap del 56%, ridottosi al 49% nel 2021 (nel grafico le linee tratteggiate sottolineano che nel tempo è in corso una certa convergenza). Anche il vantaggio del Nord est si sta attenuando (dal +46% del 2015 al +39% del 2021). Allo stesso tempo in questo arco temporale si sta affievolendo il vantaggio delle regioni del Centro (dal +10% al +6%), mentre stanno perdendo posizioni le Isole (fino al 2019 erano abbastanza in linea con il dato nazionale, mentre nel 2021 presentano un gap del 6%).



L'impatto sui diversi target di utenza

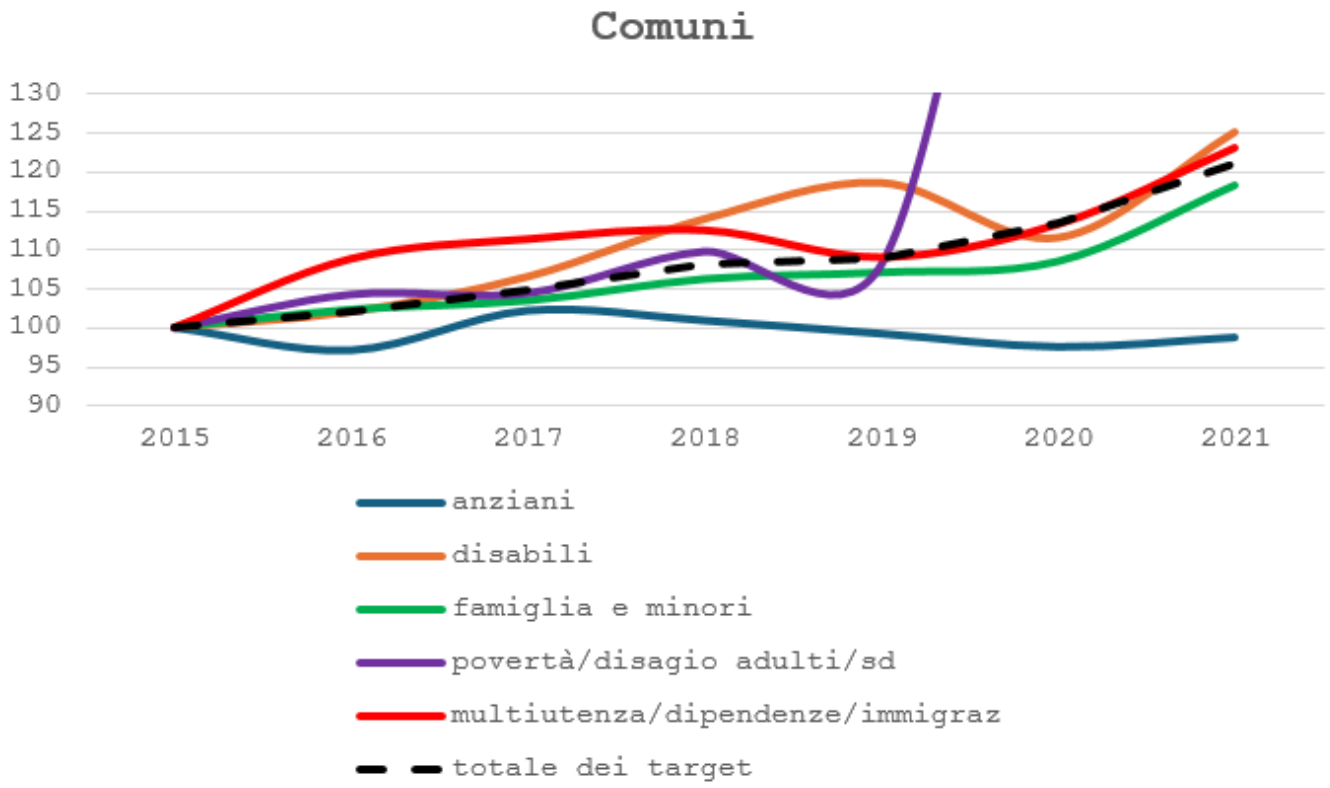
Si ritiene utile presentare un quadro dell'evoluzione della spesa per target di utenza.

Vale la pena innanzi tutto ricordare che la voce che incide maggiormente è quella delle "famiglie/minori" (37,7%), seguita dalla disabilità (26,3%), dagli anziani (15%), dalla voce "povertà/disagio adulti/senza dimora" e infine dalle attività trasversali (10,2%) (situazione al 2021).

Nel 2021 i target che hanno maggiormente beneficiato degli aumenti sono quello dei disabili (+12,1%) e quello della famiglia/minori (+9,1%). In ogni caso, vale la pena offrire una sintesi delle dinamiche di ogni categoria di utenza non solo nel biennio pandemico (2021 vs 2019), ma anche nel lungo periodo (Fig. 3):

- la spesa sociale per gli anziani nell'ultimo biennio ha registrato un -0,5% e nel 2021 risulta essere il 98,7% di quella del 2015;
- la spesa sociale per i disabili nell'ultimo biennio ha registrato un +5,5% e nel 2021 risulta essere il 125% di quella del 2015 (è stato recuperato il calo del 2020 presumibilmente dovuto alla chiusura di una serie di attività durante il primo lock down);
- la spesa sociale per famiglie/minori nell'ultimo biennio ha registrato un +10,5% e nel 2021 risulta essere il 118,4% di quella del 2015;

- la spesa sociale per povertà/disagio adulti/senza dimora nell'ultimo biennio ha registrato un +62,7% e nel 2021 risulta essere il 175,8% di quella del 2015;
- la spesa sociale per multiutenza/dipendenze/immigrazione nell'ultimo biennio ha registrato un +12,9% e nel 2021 risulta essere il 123% di quella del 2015.



Insomma **gli sforzi dei Comuni si stanno indirizzando sempre di più verso l'area della disabilità e della povertà/disagio adulti con una conseguente perdita di importanza di alcuni target come quello degli anziani.**

Un'analisi dei principali interventi sociali

È utile infine una panoramica sullo sviluppo delle varie tipologie di interventi di particolare rilievo, anche per valutare l'impatto di alcuni processi nazionali che hanno mirato al rafforzamento di specifiche attività (Fig, 4).

Le risorse per il **servizio sociale professionale** sono aumentate nel solo 2021 del 6,2%. Si ricorda che il piano povertà, già dal 2018 aveva dato la possibilità di impiego di una parte delle risorse del Fondo Povertà per l'assunzione di assistenti sociali. Tale processo era stato rafforzato con la legge di bilancio per il 2021 quando erano stati stanziati 180 milioni per consentire di raggiungere ai Comuni l'obiettivo Lep di un assistente ogni 5000 abitanti. La crescita della spesa registrata dall'Istat nel 2021 è di circa 34 milioni, a conferma di alcuni limiti della predetta politica nazionale che potrebbero avere inficiato l'efficacia operativa e il pieno impiego delle risorse[note]Vedi su welforum.it Pelliccia, 2024[/note].

La spesa dei Comuni per **l'assistenza residenziale** (diretta e tramite integrazioni delle rette) è in continua e moderata crescita, con dinamiche molto eterogenee a seconda delle diverse categorie di utenza: sono soprattutto gli inserimenti di minori in strutture ad aver trainato la crescita della spesa di lungo termine (+30% rispetto al 2015), seguiti dalla disabilità (+24% nello stesso periodo); per gli anziani, invece, il sostegno dei Comuni risulta molto più tiepido (+6% tra il 2015 e il 2021).

La spesa dei Comuni per **contributi economici**, la voce che nel 2020 era stata il principale motore della crescita in ragione degli interventi di sostegno al reddito delle famiglie nella fase pandemica, nel 2021 si è stemperata, pur continuando a

risultare nettamente superiore a quella pre-Covid (+50% tra il 2019 e il 2021). Analoga sorte per la spesa per l'integrazione al reddito che nel 2020 aveva conosciuto un notevole incremento per poi rientrare nel 2021, attestandosi comunque ad un livello superiore a quello pre-Covid.

La spesa per l'**assistenza domiciliare**[note]qui intesa come la somma di SAD+Integrazione ai servizi sanitari+buoni/voucher/assegni di cura[/note] nel 2021 ha recuperato la perdita registrata nel 2020, facendo in ogni caso registrare una dinamica abbastanza modesta sia nel medio che nel lungo periodo (+6% rispetto al 2019 e +10% rispetto al 2015). Per quanto riguarda gli interventi domiciliari per la non autosufficienza (anziani/disabili) è utile un confronto con le relative politiche di finanziamento. Tra il 2015 e il 2021 il Fondo Nazionale Non Autosufficienza è stato incrementato del 50%[note]Dai 390 milioni del 2015 ai 587 milioni del 2021[/note]; contestualmente, la spesa dei Comuni per interventi domiciliari per disabili è aumentata del 36%, mentre quella per gli anziani ha addirittura subito un arretramento (-4%). Ciò dimostra la difficoltà di questa politica di tradursi, specie per l'area anziani, in un effettivo potenziamento del sostegno dei Comuni per il mantenimento al domicilio. Per l'area disabili anche nell'ultimo biennio è proseguita l'espansione degli interventi domiciliari dei Comuni (+11% tra il 2019 e il 2021), sebbene occorra precisare che tra le sottovoci che concorrono all'assistenza domiciliare si registra un'esplosione degli interventi indiretti (voucher/assegno di cura/buono sociosanitario +40% nell'ultimo biennio), non accompagnata da analoga spinta ai servizi diretti (SAD+Integrazione ADI +3%). In altre parole, si espandono soprattutto gli interventi monetari a discapito dei servizi "in kind".

Il welfare locale per la disabilità, inoltre, continua a rafforzarsi per effetto degli interventi di **sostegno socio-educativo scolastico**: anche questa voce ha recuperato il crollo legato al lock down del 2020, chiudendo il 2021 con un + 26,5%, corrispondente a un +41% rispetto al 2015.

I servizi socioeducativi per l'infanzia nel 2021 fanno registrare una considerevole ripresa (+11,4%) dopo la parentesi di arretramento del 2020. Oggi (2021) la relativa spesa è il 9% in più di quella del 2015. Si ricorda che questo settore è stato interessato da apposite politiche di finanziamento attraverso contributi sul fondo di solidarità comunale per lo sviluppo dei servizi sociali, in base al fabbisogno standard calcolato per la funzione "Servizi sociali" (art.1 c. 792 L. 178/2020) e da appositi contributi per consentire il raggiungimento del livello LEP dei posti nei nidi (i finanziamenti specifici decorrono, in ogni caso, dal 2022 e, dunque, nei dati attuali potrebbero ancora non essersi manifestati gli effetti di tali politiche).

Infine, anche la spesa per i **centri diurni**[note]Diretta e come integrazione delle rette[/note] nel 2021 sperimenta un sostanziale ritorno alla situazione pre-Covid.

Fig. 4 - Evoluzione per tipologia di interventi

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2021/2020	2021/2019	2021/2015
altri contributi economici	347,0	354,6	367,2	396,3	431,3	696,9	**647,2**	-7,1%	**50%**	87%
assistenza domiciliare	**812,8**	**800,9**	**812,4**	**834,1**	**847,4**	**827,4**	**896,0**	8,3%	**6%**	10%
di cui per anziani	*473,8*	*458,5*	*464,1*	*468,1*	*452,1*	*447,1*	*455,0*	1,8%	**1%**	-4%
di cui per disabili	*267,4*	*272,9*	*279,4*	*299,4*	*327,8*	*313,4*	*363,5*	16,0%	**11%**	36%
di cui per famiglie-minori	*50,4*	*49,4*	*49,0*	*48,4*	*49,2*	*45,5*	*55,3*	21,6%	**12%**	10%
assistenza residenziale (strutture e integrazioni rette)	1513,4	1602,1	1690,3	1747,8	1753,4	1814,9	**1858,1**	2,4%	**6%**	23%
di cui per anziani	*485,5*	*466,6*	*525,9*	*495,5*	*494,1*	*510,8*	*512,7*	0,4%	**4%**	6%
di cui per disabili	*321,3*	*330,8*	*341,3*	*366,4*	*375,4*	*393,4*	*397,1*	0,9%	**6%**	24%
di cui per famiglie-minori	*536,3*	*583,5*	*608,2*	*638,3*	*657,5*	*659,0*	*699,5*	6,2%	**6%**	30%
attività per integrazione sociale	**251,8**	**244,6**	**259,1**	**265,7**	**276,2**	**260,2**	**280,8**	7,9%	**2%**	12%
azioni trasversali e altro	**450,0**	**450,8**	**480,8**	**468,3**	**453,0**	**458,3**	**521,2**	13,7%	**15%**	16%
case rifugio/centri anti violenza	**0,0**	**0,0**	**8,1**	**13,3**	**15,4**	**20,0**	**23,8**	19,0%	**55%**	
centri diurni	454,8	462,8	478,9	492,4	494,9	433,6	**490,8**	13,2%	**-1%**	8%
di cui per anziani	*50,6*	*49,4*	*48,3*	*48,4*	*52,4*	*41,3*	*41,8*	1,2%	**-20%**	-17%
di cui per disabili	*319,2*	*319,9*	*328,3*	*346,8*	*345,6*	*300,5*	*343,1*	14,2%	**-1%**	7%
di cui per famiglie-minori	*66,3*	*73,1*	*81,9*	*74,2*	*79,1*	*72,4*	*89,1*	23,1%	**13%**	34%
contributi per alloggio	**160,0**	**156,6**	**139,9**	**136,1**	**136,0**	**255,4**	**269,1**	5,4%	**98%**	68%
contributi per l'affido familiare	**75,0**	**77,1**	**80,3**	**83,5**	**84,7**	**84,5**	**84,0**	-0,6%	**-1%**	12%
inserimento lavorativo (contributi e servizi)	**148,8**	**145,1**	**147,8**	**162,1**	**170,0**	**139,7**	**159,3**	14,0%	**-6%**	7%
integrazione reddito	**223,6**	**245,3**	**229,4**	**212,5**	**158,3**	**262,7**	**217,8**	-17,1%	**38%**	-3%
prevenzione/sensibilizzazione/pronto intervento	**19,0**	**21,8**	**25,4**	**26,1**	**31,3**	**37,8**	**36,4**	-3,5%	**16%**	91%
servizi di supporto (mensa/trasporto ecc)	**138,8**	**132,5**	**126,5**	**121,6**	**121,4**	**106,8**	**125,4**	17,4%	**3%**	-10%
servizi per l'accesso	**112,2**	**113,4**	**118,9**	**118,0**	**122,3**	**125,5**	**127,0**	1,2%	**4%**	13%
servizi socioeducativi infanzia	**1194,8**	**1191,0**	**1174,6**	**1208,0**	**1215,9**	**1172,6**	**1306,0**	11,4%	**7%**	9%
servizio sociale professionale	**485,5**	**504,2**	**524,4**	**549,5**	**550,0**	**563,9**	**598,8**	6,2%	**9%**	23%
sostegno socio-educativo scolastico	**407,0**	**427,3**	**456,7**	**500,3**	**523,4**	**452,6**	**572,6**	26,5%	**9%**	41%
sostegno socio-educativo territoriale o domiciliare	**117,8**	**125,0**	**127,8**	**136,6**	**137,3**	**135,5**	**161,5**	19,2%	**18%**	37%
Totale complessivo	**6.912,4**	**7.055,2**	**7.248,5**	**7.472,3**	**7.522,1**	**7.848,3**	**8375,8**	6,7%	**11%**	21%

Per concludere

A fine 2021 gli interventi dei Comuni in termini complessivi risultano essersi significativamente rafforzati rispetto alla situazione pre-pandemia. Nell'ultimo biennio il welfare territoriale ha potenziato soprattutto interventi di carattere emergenziale fatti di sostegni economici; questo fenomeno sembra attenuarsi nel 2021 quando si assiste al ripristino di una serie di servizi (nidi, centri diurni) ma, allo stesso tempo, i segnali di rafforzamento degli interventi "cuore" della programmazione sociale sembrano ancora abbastanza deboli.

Continuano ad essere privilegiati soprattutto interventi indiretti (contributi e voucher alle famiglie) rispetto a quelli diretti. Anche le politiche nazionali di sostegno delle attività per la presa in carico e la progettazione sul caso al momento sembrano ottenere un impatto limitato.

Della crescita delle risorse per il sociale continuano a beneficare alcune categorie di utenza più di altre, ovvero gli incrementi non si distribuiscono in maniera uniforme tra tutti i target di utenza.