I VADEMECUM DI
LombardiaSociale.it

# L'ANDAMENTO DEL FINANZIAMENTO E DELLA SPESA LOMBARDA

a cura di Valentina Ghetti

prefazione di Cristiano Gori

2016

# Indice

**Prefazione** di Cristiano Gori 2

**Introduzione** 4

**Finanziamento nazionale e ricadute sul welfare regionale**

Manovre di stabilità e welfare 2016 7

**Finanziamento regionale**

Assestamento 2015: la dotazione finanziaria del welfare regionale tra conferme e sorprese 15

La gestione regionale dei fondi sociali: qualcosa sta cambiando? 20

Confronto Maroni-Formigoni: come cambiano le scelte allocative sul sociosanitario 24

Come si finanziano le misure del Reddito di Autonomia? 30

**Spesa sociale locale**

Retromarcia nella spesa sociale locale 35

La spesa sociale dei Comuni capoluogo lombardi 43

# Prefazione

di Cristiano Gori

Gentili Lettrici e Gentili Lettori,

come è ormai abitudine, la nuova stagione di *Lombardiasociale.it* si apre con la pubblicazione dei Vademecum. Si tratta di dossier tematici che raccolgono vari articoli pubblicati nell'ultimo anno – in questo caso dal settembre 2015 ad oggi - e riguardanti alcuni tra i temi di maggiore rilievo per il welfare sociale lombardo. Ogni Vademecum colloca pezzi usciti in momenti diversi all'interno di un quadro comune e si propone, così, come un piccolo stato dell'arte del tema esaminato. Uno stato dell'arte che vuole fornire un insieme di spunti, dati ed idee utili all'operatività e alla discussione.

Quello appena trascorso è stato un anno di lavoro particolarmente intenso per *Lombardiasociale.it*, reso possibile dal rinnovato – ed accresciuto - sostegno che hanno deciso di darci i nostri promotori. Si tratta di Fondazione Cariplo (promotore istituzionale), dei sindacati pensionati lombardi di Cgil, Cisl e Uil, Caritas Ambrosiana e Gruppo Korian (promotori principali), e di Agespi, Confcooperative e Legacoop della Lombardia (promotori ordinari)[1]. Ad ogni promotore va il nostro sentito ringraziamento. Da una parte per il sostegno economico, senza il quale non potrebbe esistere un sito che produce un'ampia mole di materiali accessibili liberamente da chiunque sia interessato al welfare lombardo. Dall'altra per il rapporto instauratosi, che coniuga un continuo scambio di idee con la garanzia della totale autonomia della direzione nella definizione della linea editoriale.

I riscontri che otteniamo, per numero di accessi e circolazione dei materiali proposti, continuano ad essere positivi. La crescita dei nostri lettori in atto da anni, infatti, durante gli ultimi 12 mesi è proseguita con particolare intensità, vedendo gli utenti unici mensili attestarsi nel primo semestre del 2016 intorno agli 11.000. Questi risultati ci gratificano e, allo stesso tempo, ci spingono a compiere ogni sforzo per migliorare. In tale prospettiva, stiamo lavorando da mesi ad una profonda ristrutturazione del sito, tesa ad accrescerne la fruibilità e la facilità d'uso. Il nuovo sito sarà online nel corso dell'autunno.

I nuovi Vademecum toccano, così come in passato, una varietà di temi riguardanti il welfare sociale lombardo. Il lettore ne troverà uno per ognuna delle principale aree di interesse del nostro sito: anziani non autosufficienti, persone con disabilità, famiglie e minori, povertà, finanziamento e spesa, e programmazione e governance. Ci auguriamo che i Vademecum costituiscano una buona opportunità per far circolare

1. [1] Maggiori informazioni sui promotori si trovano sulla nostra homepage.

ancora di più i nostri articoli, anche tra quanti hanno meno occasione di seguire il sito con continuità, e per promuovere così la diffusione e l'allargamento del dibattito sul welfare sociale nella nostra regione. Come sempre, i commenti e le critiche ci saranno particolarmente utili.

Milano, settembre 2016

# Introduzione

di Valentina Ghetti

Nel presente vademecum sono raccolti articoli che hanno analizzato il comportamento del finanziamento e della spesa al welfare derivanti sia da politiche allocative nazionali e locali, che per diretta scelta regionale.

## Finanziamento nazionale e ricadute sul welfare regionale

L'anno appena trascorso registra un leggero incremento nel sostegno nazionale al welfare locale, dovuto in particolare all'istituzione di nuovi stanziamenti. L'articolo – Manovre di stabilità e welfare 2016 - analizza le indicazioni contenute nella legge di stabilità 2016 e l'andamento dei fondi destinati al sociale. Oltre alla conferma dei fondi "tradizionali" - fondo nazionale politiche sociali e il fondo non autosufficienza- si aggiungono nuove risorse per il cosiddetto "Dopo di noi" e per l'assistenza per autonomia e comunicazione personale degli alunni con disabilità. Per la Lombardia dunque un totale di quasi 122 milioni di euro per l'anno 2016, che non include ancora la novità più sostanziale, ovvero l'istituzione del fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, data la prematura definizione del riparto regionale.

## Finanziamento regionale

Il welfare regionale subisce invece una battuta d'arresto nella crescita registrata nel corso del primo biennio dell'Esecutivo Maroni. Il primo contributo analizza l'assestamento di bilancio 2015 e le previsioni della dotazione del welfare regionale per il biennio successivo, illustrando quanto tale rallentamento riguardi in particolare la diminuzione del finanziamento delle misure in sostegno alla natalità e maternità e del Fondo Famiglia, solo in parte compensate dalla nuova linea di finanziamento legata al Reddito di autonomia (es. Bonus famiglia). Ci si sofferma in particolare sulla specifica vicenda del Fondo sociale regionale, sempre più a rischio nel mantenimento della sua dotazione storica.

Il secondo contributo analizza alcune novità intervenute nella gestione di alcuni fondi da parte della Regione: il fondo nazionale politiche sociali e il Fondo sociale regionale 2015. In entrambi i casi in corso d'anno si è assistito ad un crescente centralismo, non solo nel governo ma anche nella gestione di parte di queste risorse. Cambiamenti che hanno interrogato su possibili cambi di orientamento di una Giunta che, sin dall'inizio del suo mandato, si è invece caratterizzata per aver riposto una rinnovata attenzione all'esercizio delle autonomie locali in materia di welfare.

Il terzo contributo – Confronto Formigoni – Maroni: come cambiano le scelte allocative - analizza invece le scelte nella destinazione delle risorse da parte della Giunta Maroni nel 2015, proponendo una comparazione con il precedente Esecutivo a guida Formigoni. I dati evidenziano come, pur permanendo il peso significativo assegnato al comparto residenziale - caratteristica tipica del sistema lombardo - emergano alcune differenze significative. Sul residenziale si investe meno, crescono sensibilmente le risorse assegnate al sostegno alla domiciliarità integrata, mentre diminuiscono quelle destinate ai consultori.

L'ultimo contributo propone un affondo sulla recente introduzione del Reddito di Autonomia regionale, analizzando il passaggio dalla prima fase sperimentale a quella a regime e, in particolare, l'osservazione delle fonti del suo finanziamento.

## Spesa sociale locale

Se la spesa nazionale cresce lievemente e la regionale si assesta, quella locale vive invece una decisa retromarcia. Il primo articolo analizza le evidenze derivanti dall'annuale indagine Istat sulla spesa dei comuni (anno 2012) e illustra la situazione lombarda in relazione alle diverse aree di policy e in comparazione con altre regioni. Ne risulta che la forbice tra spesa media lombarda e quella delle regioni comparabili è in aumento e solo l'area disabilità fa eccezione, mentre ne soffrono in particolare i servizi e gli interventi domiciliari.

L'ultimo contributo del compendio si sofferma sulla spesa sociale dei soli Comuni capoluogo della regione, evidenziando comparazioni e peculiarità dei territori. La fotografia, tra le altre, delinea una significativa diversificazione nell'investimento sul sociale all'interno della nostra regione.

# Finanziamento nazionale e ricadute sul welfare regionale

Punti di vista

# Manovre di stabilità e welfare 2016

## Il quadro della situazione sul finanziamento al welfare in Lombardia

di Laura Pelliccia

29 gennaio 2016

Temi > Finanziamento e spesa, Fondo sociale regionale

Le risorse per il welfare sociosanitario 2016 sono il risultato delle manovre del comparto centrale e delle autonomie locali. Dopo l'approvazione delle leggi di stabilità nazionali e locali è possibile ricostruire il quadro dei fondi disponibili per il 2016, cercando di capire quale sarà l'impatto per le politiche di questo settore.

## Il finanziamento delle politiche sociali

Le manovre nazionali hanno definito, innanzi tutto, i vari stanziamenti sui fondi le politiche sociali. **Per i principali fondi non si preannunciano particolari novità e si prospetta una situazione di stabilità per il prossimo triennio**: il fondo indistinto (Fnps) è stato rifinanziato sui livelli del 2015, mentre quello per la non autosufficienza, si conferma su 400 milioni; la cifra è raggiunta grazie all'integrazione di 150 milioni prevista nella legge di stabilità da destinarsi, anche agli interventi per la Sla. **A livello regionale, dunque, si dovrebbe confermare la disponibilità di 40 e di 60,6 milioni rispettivamente a titolo di Fnps e Fnna**.

La manovra nazionale 2016 porta invece alcune rilevanti novità per quanto riguarda alcuni fondi sociali "minori". **Dopo il finanziamento nel 2015 del Fondo Nazionale per le politiche per la Famiglia di 100 milioni per rilanciare il piano di sviluppo dei servizi socio educativi per la prima infanzia, nel 2016 non si è inteso dare continuità a questi interventi.** La dotazione del fondo per il 2016 sarà irrisoria ( 5 milioni su base nazionale), con un dirottamento delle somme stanziate dalle precedenti manovre su un nuovo fondo per le adozioni internazionali. Va in ogni caso ricordato che, **a causa dello slittamento temporale dell'assegnazione, nel 2016 i territori avranno a disposizione le risorse del riparto del fondo nazionale per la famiglia 2015 (circa 15,4 milioni per la Lombardia)** da destinare al potenziamento dei servizi socio-educativi (aumento dei posti, delle fasce di apertura, sostegno ai costi di gestione nella prospettiva di riduzione delle rette), secondo il Dpcm 7/8/2015.

La legge nazionale di stabilità ha inoltre ampliato la gamma dei fondi sociali istituendo una nuova linea di finanziamento diretta agli interventi per il sostegno di persone con disabilità grave prive di sostegno familiare: **90 milioni su base nazionale per i cosiddetti interventi "Dopo di noi".** Ciò significa risorse aggiuntive che tuttavia saranno gestite in forma separata rispetto al resto dei fondi per le politiche sociali, rinunciando a una programmazione integrata del complesso degli interventi del welfare locale per la disabilità e la non autosufficienza. Una sorta di ritorno al passato (l'istituzione del Fnps aveva proprio cercato di superare un sistema di finanziamento frammentario, fatto di tanti fondi settoriali preesistenti, per convergere verso una programmazione unitaria delle risorse e delle politiche). **Si può stimare che da questo fondo arrivino circa 11 milioni sul territorio regionale, anche se non sono ancora chiare le modalità attuative che dipenderanno dagli esiti dell'intervento legislativo nazionale.** Analogamente, un altro nuovo fondo viene istituito per l'attuazione della L. 134/2015 in materia di cura dei soggetti con disturbi dello spettro autistico che tuttavia ha caratteristiche più sanitarie (sarà gestito dal Ministero della Salute).

Completa il quadro dei nuovi fondi sociali nazionali il fondo per assistenza per autonomia e comunicazione personale degli alunni con disabilità che nasce per risolvere le criticità del 2015 conseguenti al processo di riordino delle province e al venire meno dei finanziamenti assicurati da questi enti per i servizi accessori all'istruzione per gli alunni con limitazioni funzionali (si veda un precedente articolo). Dal 2016 la responsabilità di tali interventi viene assegnata alle regioni (a meno che esse abbiano già attribuito tali funzioni ad enti territoriali di livello sub regionale), in ogni caso il sostegno finanziario arriverà dal Centro (si può stimare un trasferimento per la Lombardia di circa 9 milioni).

E' doveroso segnalare infine che la più sostanziale novità a livello nazionale per le politiche sociali del prossimo biennio riguarda il fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, ma è ancora prematuro prevederne gli impatti a livello territoriale.

**Tab.1 – I fondi nazionali per le politiche sociali 2016-2018, valori in milioni di euro**

| | valori nazionali | quota Lombardia |
|---|---|---|

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **fondo nazionale politiche per la famiglia** | 100,00 | 5,33 | 5,33 | 5,33 | 15,44 | 0,82 | 0,82 | 0,82 |
| **Fnps** | 312,59 | 312,59 | 312,55 | 313,92 | 40,03 | 40,03 | 40,03 | 40,20 |
| **Fnna** | 400,00 | 400,00 | 400,00 | 400,00 | 60,65 | 60,65 | 60,65 | 60,65 |
| **fondo per il sostegno di persone con disabilità grave prive di sostegno familiare*** | - | 90,00 | 90,00 | 90,00 | - | 11,53 | 11,53 | 11,53 |
| **fondo per assistenza per autonomia e comunicazione personale degli alunni con disabilità*** | - | 70,00 | - | - | - | 8,96 | - | - |
| | **812,59** | **877,92** | **807,88** | **809,25** | **116,11** | **121,99** | **113,03** | **113,20** |

*ipotesi di riparto regionale con le stesse quote Fnps

**A fronte di questa lieve tendenza al potenziamento del sostegno nazionale al welfare locale, dalla manovra regionale si delinea un indebolimento dei fondi settoriali per il sociale** (Tab. 2) . In particolare il fondo sociale regionale passa dai 58,3 milioni del 2015 di finanziamento corrente[1] a 54 del bilancio di previsione 2016, con un drastico crollo per il biennio successivo (9 milioni).

Oltre ai fondi generici per la rete dei servizi sociali locali, **importanti ridimensionamenti sembrano interessare anche alcuni interventi specifici, tradizionalmente finanziati con risorse proprie regionali (ad esempio il fondo che finanzia Sostengo viene rifinanziato per 2,3 milioni rispetto ai 4 del 2015). Dai documenti della programmazione finanziaria regionale per il prossimo triennio non si evincono forme di rifinanziamento per misure locali recentemente istituite quali ad esempio il Bonus Bebè e, parimenti, non sembrano al momento previste disponibilità per interventi ormai consolidati come Nasko[2]**.

**Tab. 2 – Il budget per il welfare dai fondi nazionali e regionali (escluse risorse Por-Fse)**

| | | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Fondi regionali per le politiche sociali** (Decreto segretario generale Giunta regionale 30 dicembre 2015 – n. 11938, burl 2/2016) | **Conciliazione** | 1.000.000,00 | 1.000.000,00 | 1.000.000,00 | 1.000.000,00 |
| | **Trasferimenti alle famiglie per interventi di sostegno alla famiglia, ai suoi componenti in situazioni di disagio sociale ed economico** | 4.000.000,00 | 2.300.000,00 | 2.000.000,00 | 2.000.000,00 |
| | **Fondo sociale regionale** | 58.314.150,00 | 54.000.000,00 | 9.000.000,00 | 9.000.000,00 |
| | | **63.314.150,00** | **57.300.000,00** | **12.000.000,00** | **12.000.000,00** |
| **Fondi regionali per l'assistenza sociosanitaria** (Decreto segretario generale Giunta regionale 30 dicembre 2015 – n. 11938, burl 2/2016) | **Fondo sociosanitario per non autosufficienti** | 1.597.000.000,00 | 1.602.000.000,00 | 1.602.000.000,00 | 1.602.000.000,00 |
| | **Interventi socio-sanitari nelle aree materno-infantile e dipendenze** | 60.000.000,00 | 60.000.000,00 | 60.000.000,00 | 60.000.000,00 |
| | **Fondo sociosanitario per la famiglia** | 40.000.000,00 | 50.000.000,00 | 50.000.000,00 | 50.000.000,00 |
| | | **1.697.000.000,00** | **1.712.000.000,00** | **1.712.000.000,00** | **1.712.000.000,00** |
| **Quota Lombardia fondi nazionali per le politiche sociali (TAB. 1)** | | 116.114.465,00 | 121.990.146,22 | 113.025.560,43 | 113.195.740,42 |
| **Totale disponibilità per le politiche sociali** | | **179.428.615,00** | **179.290.146,22** | **125.025.560,43** | **125.195.740,42** |
| **Totale disponibilità per l'assistenza sociosanitaria** | | **1.697.000.000,00** | **1.712.000.000,00** | **1.712.000.000,00** | **1.712.000.000,00** |
| **Totale budget per welfare sociosanitario** | | **1.876.428.615,00** | **1.891.290.146,22** | **1.837.025.560,43** | **1.837.195.740,42** |

Il combinato disposto tra le misure nazionali di finanza pubblica che hanno fortemente limitato la capacità di spesa delle regioni nelle aree diverse dalla sanità[3] e le scelte allocative operate localmente[4] ha determinato un finanziamento delle politiche sociali affidato sempre di più al sostegno di fondi nazionali.

**Da non trascurare, comunque, il ruolo che potrebbero avere a questo riguardo canali innovativi, quali i fondi comunitari** (ad esempio le risorse a disposizione degli ambiti con i bandi di fine 2015 per misure per anziani e disabili – si veda precedente articolo), come risulta dal seguente quadro tratto dal documento di bilancio 2016-2018 pag 261 e seguenti, per la missione "Diritti sociali, politiche sociali, famiglia":

| | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---|---|---|
| Interventi per la disabilità | 8.050.000,00 | 14.350.000,00 | 14.350.000,00 |
| Interventi per gli anziani | 5.000.000,00 | 10.300.000,00 | 10.300.000,00 |
| Interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale | 6.300.000,00 | 8.000.000,00 | 9.400.000,00 |
| Interventi per le famiglie | 5.100.000,00 | 6.000.000,00 | 6.270.000,00 |
| | **24.450.000,00** | **38.650.000,00** | **40.320.000,00** |

Trattasi prevalentemente di risorse Ue e Stato, con un quota minoritaria di cofinanziamento regionale. E' difficile, al momento stimare quante di queste risorse potranno essere gestite dai territori per sussidiare la rete tradizionale dei servizi sociali e, quindi, essere considerate nel budget per il welfare territoriale.

## Le tendenze del welfare sociosanitario

Sostanzialmente diverso il quadro che dipende dalle scelte per la sanità. Come noto, la manovra nazionale ha limitato fortemente le prospettive di crescita delle risorse per la sanità rispetto al percorso di espansione individuato dal patto per la Salute per il 2016[5]. **Nonostante l'incremento nominale del fondo sanitario nazionale (dai 109,7 miliardi del 2015 ai 111 miliardi di quest'anno), gli esperti concordano nel ritenere inadeguato tale livello di finanziamento rispetto ai reali bisogni di salute e rispetto ai livelli di investimenti degli altri paesi europei in questo settore**.

Nel 2016, oltre a varie criticità da affrontare (si pensi ad esempio alla questione del rispetto dei principi comunitari in materia di orari di lavoro), la sfida più impegnativa che attende le regioni è quella dei nuovi Lea, ai quali si prevede siano destinati 800 milioni delle risorse aggiuntive 2016. A questo proposito vale la pena ricordare che l'ipotesi di revisione circolata a inizio 2015[6] comportava sostanziali novità non solo

per l'assistenza specialistica, integrativa e protesica, ma anche per quella sociosanitaria, nel senso di modulare maggiormente i servizi in base ai bisogni dei pazienti, con potenziamento dell'intervento del SSN in particolari fasi del percorso assistenziale[7].

**Ce la faranno i nuovi Lea sociosanitari ad essere approvati?** Alcune perplessità sorgono proprio in merito al loro finanziamento: le relazioni tecniche ministeriali che hanno accompagnato la proposta, ipotizzavano implementazioni nell'area sociosanitaria a costo zero[8], a differenza dei nuovi Lea per la specialistica, integrativa e protesica, per i quali veniva stimato un fabbisogno aggiuntivo di risorse. La dotazione finanziaria sarà ritenuta compatibile con i servizi sociosanitari da assicurare? La questione dovrebbe essere chiarita a breve (è prevista l'approvazione dei nuovi Lea entro febbraio).

**Al momento, la programmazione delle risorse per la sanità su base regionale, ha finalizzato alla garanzia degli attuali Lea sociosanitari 1.712 milioni, 15 in più rispetto al 2015**, con una prospettiva di stabilità nel triennio.

## Considerazioni d'insieme

Il finanziamento complessivo per il welfare sociosanitario regionale si rafforza nel 2016 (1.891 milioni, tab. 2), con una leggera possibilità di sviluppo per la componente sociosanitaria; quest'ultima resta l'elemento predominante (il 91% delle risorse arriva da questo canale), vale a dire che il sostegno finanziario assicurato dallo Stato e dalla regione si indirizza principalmente ai bisogni sociosanitari e solo marginalmente alla componente sociale (1712 milioni ai Lea sociosanitari e 179,3 ai Lep).

In futuro questo divario è destinato a intensificarsi a causa dell'indebolimento previsto al sostegno su alcuni tradizionali fondi per il finanziamento del welfare territoriale. Si prospetta un finanziamento delle politiche sociali sempre più dipendente dalle scelte nazionali, oltre che dalle risorse Ue, una componente che potrebbe assumere un ruolo sempre più decisivo, per quanto presumibilmente caratterizzato da discontinuità.

[1] Poi in corso d'anno riportati agli abituali 70 milioni attingendo a risorse destinate ad investimenti

[2] La più recente assegnazione, a fine 2015, era stata finanziata con residui di stanziamento di fondi nazionali (Dgr 4703/2015).

[3] In particolare le regole sul pareggio di bilancio e il contributo delle regioni a titolo di concorso al risanamento della finanza pubblica

[4] Per una visione delle misure espansive disposte dalla manovra regionale 2016 (le nuove spese istituite con la legge di stabilità) si rimanda all'articolato della L.R. 30/12/2015 n. 43 (art.1).

[5] Il patto per la Salute aveva fissato il finanziamento 2016 a 115,4 miliardi, cifra ridimensionata dalla manovra 2015 a 113,09 miliardi.

[6] http://www.sanita24.ilsole24ore.com/art/dal-governo/2015-02-06/esclusiva-eterologa-disabilita-ecco-175752.php?uuid=Ab9OAS8K

http://www.quotidianosanita.it/governo-eparlamento/articolo.php?articolo_id=25845

[7] per una visione si rimanda a Gori, Guaita, Pesaresi e Trabucchi, *Lo Stato- le politiche nazionali*, in "L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia", Rapporto 2015, pag 119-120 http://www.maggioli.it/rna/2015/pdf/V-rapporto-assistenza_anziani.pdf).

[8] Nonostante, per alcune casistiche si prevedano modifiche nelle percentuali di riparto degli oneri rispetto al Dpcm 14/2/2001, con aumento della percentuale a carico del SSN.

# Finanziamento regionale

Punti di vista

# Assestamento 2015: la dotazione finanziaria del welfare regionale tra conferme e sorprese

## Un'analisi del finanziamento al welfare a seguito dell'assestamento di bilancio

Di Valentina Ghetti

29 ottobre 2015

Temi > Finanziamento e spesa, Fondo Non Autosufficienza, Fondo sociale regionale

A luglio 2015, come di consueto, la Giunta ha approvato l'assestamento di bilancio, con il quale vengono riviste o confermate le assegnazioni ai diversi capitoli di spesa. L'articolo analizza il quadro delle risorse al welfare per il 2015, anche in considerazione degli stanziamenti nazionali, osservando il trend in atto e illustrando i cambiamenti avvenuti.

### Le risorse nazionali

I fondi storici allocati dal livello centrale stanno vedendo, dopo i difficile biennio 2011-2012, un progressivo trend di sviluppo. Il fondo Nazionale per le Politiche Sociali nel 2015 per la Lombardia ammonta ad oltre 40 milioni, crescendo rispetto all'anno precedente di quasi 8 punti percentuali.

Lo stesso Fondo per la non autosufficienza, quello che sta finanziando sui territori le misure B1 e B2, vede per quest'anno una dotazione di 9 milioni aggiuntivi rispetto al 2014, passando da 51,7 a 60,6 milioni.

Rispetto al 2014 dunque, in cui il crescere del FNA aveva coinciso con una lieve decurtazione del FNPS, **entrambe le assegnazioni presentano un segno positivo**.

A questi si aggiunge il **Fondo intesa famiglia, anch'esso in crescita**, con un finanziamento di circa 15,4 milioni di euro.

**Dunque, sui fondi trasferiti dal livello centrale, per i territori si prospetta uno scenario migliore del previsto.**

**Tab.1 Principali fondi nazionali sul sociale**

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---|---|---|---|
| Fondo nazionale non autosufficienza | 1,5 | 41,5 | 51,7 | 60,6 |
| Fondo nazionale per le politiche sociali | | 42,4 | 37,1 | 40,0 |
| Fondo intesa famiglia | | | 9,9* | 15,4** |
| **Totale fondi nazionali trasferiti** | **1,5** | **83,9** | **98,7** | **116,0** |

*fondi di competenza di anni precedenti utilizzati dalla regione nel 2014 **Reperto 56 – Conferenza unificata del 7 maggio 2015

## Le risorse regionali

Come già analizzato in un precedente articolo, viene confermata la battuta d'arresto sul finanziamento al comparto sociosanitario, che negli scorsi anni aveva invece vissuto un'importate sviluppo e prospettato primi importanti passi verso l'auspicato riequilibrio della spesa sanitaria (cfr tab.2)

## Fondo Famiglia

Questa flessione negativa non dipende però dalla dotazione del tradizionale Fondo ASSI, ovvero le risorse che finanziano gli abituali servizi e interventi erogati da Asl, Aziende Ospedaliere e gestori delle unità d'offerta sociosanitarie, ma dal dimezzamento del Fondo Famiglia, il finanziamento istituito da questo esecutivo in sostegno alla famiglia con componenti fragili (dgr 116/2013 ). Un fondo la cui dotazione era stimata ad inizio legislatura per 330 milioni, di cui ad oggi ne risultano assegnati nei diversi bilanci solo la metà (51,5%). Un fondo infine che nei suoi tre anni di vita ha visto un andamento molto variabile: 50 milioni alla sua istituzione; 80 l'anno seguente e 40 nel 2015, ad oggi replicati anche per il biennio 2016-17.

**Per quest'anno si conferma dunque una dotazione dimezzata.** Abbiamo già commentato in altri articoli come alcune delle misure introdotte dalla dgr 856 abbiamo mostrato qualche fatica, in fase di avvio, nell'intercettare la domanda. Le indicazioni migliorative, arrivate dalla Regione nel corso dell'attuazione, hanno dato specifico orientamento proprio sul potenziamento della comunicazione e sull'ampliamento della platea dei beneficiari, quali strategie da adottare per sostenere l'utilizzo del fondo (si veda articolo di commento). Si vedrà quindi in base ai nuovi dati sul consumo delle risorse, se la situazione è andata migliorando.

**Rimane però un dato: su questa partita le promesse dell'ex assessore Cantù di riportare la dotazione almeno a 75 milioni non sono state mantenute e la dotazione finanziaria iniziale ha perso progressivamente peso.**

**Tab.2 Principali fondi regionali del settore 2012-2015**

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---|---|---|---|
| Finanziamento ASSI | 1.650,00 | 1.652,00 | 1.712,00 | 1.697,00 |
| di cui Fondo famiglia | 30*** | 20 | 80 | 40 |
| di cui Fondo sociosanitario tradizionale | 1.620,00 | 1.632,00 | 1.632,00 | 1.657,00 |
| Fondo sociale regionale | 70 | 70 | 58 | 58 |
| Totale fondi regionali | 1.720,00 | 1.722,00 | 1.770,00 | 1.755,00 |

Fonte: Decreto della giunta regionale n. 6652 del 5 agosto 2015 – Documento del segretario generale

***La prima assegnazione del fondo famiglia, nel 2013, era finanziata per 30 milioni da risorse residue 2012

## Fondo sociale regionale

Sul **Fondo sociale regionale l'assestamento di luglio ha portato invece cambiamenti importanti.**

La dotazione è cresciuta rispetto alle previsioni: ai 52 milioni previsti, sono state aggiunte infatti ulteriori risorse, portando il fondo ai 58 milioni dello scorso anno. Si ricorda che nel 2014 la Regione ha poi garantito un riparto di 70 milioni, attingendo ad una parte del fondo intesa famiglie.

**Anche per il 2015 la delibera di riparto approvata lo scorso ottobre** (dgr 4134/2015) **conta una dotazione complessiva di 70 milioni**, mantenendo dunque il fondo ai livelli consolidati nell'ultimo quinquennio.

Le novità a riguardo sono però diverse: la prima è che i **12 milioni aggiuntivi ricavati in corso d'anno, che non compaiono nello specifico capitolo di risorse correnti, derivano questa volta da risorse proprie della Regione** e non da altri finanziamenti. E questa è certamente una buona notizia.

La seconda, più rilevante per i territori, è che questi 12 milioni aggiuntivi – pari al 17% del totale delle risorse – sono destinati ad interventi in conto capitale, dunque non potranno andare a finanziare l'abituale abbattimento delle rette per i servizi a carattere socio-assistenziale, ma dovranno essere destinati ad interventi strutturali. La Regione ha demandato ad uno specifico atto la precisazione di indicazioni puntuali su

questa parte di fondo, anticipando che l'area di destinazione sarà quella dei centri anti-violenza e delle case per genitori separati, ovvero temi già oggetto di specifiche scelte regionali. **Con il FSR la Regione dunque sceglie di potenziare alcune specifiche linee di policy, già assunte dalla sua programmazione.**

Rimane da capire da dove deriva questo vincolo sull'impiego delle risorse. Con tutta probabilità dipende dalle nuove regole del patto di stabilità, introdotte con il decreto Enti locali 2015, valide anche per l'ente Regione. Il patto prevede maggiori margini di manovra sulla spesa per investimenti, piuttosto che quella corrente, e potrebbe quindi essere stato più facile recuperare risorse aggiuntive in questa forma.

Questo **certamente creerà però problemi di non poco conto per i comuni che tendenzialmente hanno già messo a bilancio le quote derivanti dai presunti 70 milioni e che dovranno ripianare il disavanzo inaspettatamente creatosi.**

## Gli altri fondi

Rimane invariata la situazione per quanto riguarda i fondi sulla natalità, maternità e sui genitori separati, i cosiddetti fondi Nasko, Cresco e Sostengo.

Come da previsione sono azzerati per quest'anno i finanziamenti sul Nasko e Cresco, anche se sappiamo che parte delle iniziative nel 2015 sono state poi sostenute con quote derivanti da residui del Fondo nazionale per le politiche sociali. Per il 2016 è previsto un finanziamento di 5 milioni e poi un nuovo azzeramento nell'anno successivo. **Dunque si conferma il dubbio già espresso in precedenti commenti sulla reale volontà di questo esecutivo di dare continuità a misure ereditate dalla precedente legislatura.**

Viene invece mantenuto sui livelli previsionali il finanziamento alle misure in sostegno ai genitori separati in condizioni di fragilità economica, con una dotazione di 4 milioni, confermata anche per il prossimo biennio.

**Tab.3 Comparazione tra previsione e assestamento 2014-2016**

| | assestamento 2014 | | | Assestamento 2015 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **2014** | **2015** | **2016** | **2015** | **2016** | **2017** |
| **Sostengo** | 2.000 | 4.000 | 4.000 | 4.000 | 4.000 | 4.000 |
| **Nasko e Cresco** | 5.500 | 5.000 | 5.000 | 0* | 5.000 | 0 |

Fonte: Decreto della giunta regionale n. 6652 del 5 agosto 2015 – Documento del segretario generale *in gennaio integrati con 2,2 milioni provenienti dai residui del Fondo nazionale politiche sociali

## La novità del reddito di autonomia

Per il 2015 un'importante novità in tema di finanziamento deriva dall'approvazione della legge di riforma sociosanitaria (LR 23/2015 ) e a ciò che ne è seguito in riferimento alla costituzione di un "Reddito di autonomia" regionale. **Per il 2015 sono già stati stanziati 50 milioni, per i tre mesi conclusivi dell'anno,** destinati al sostegno di cinque specifiche misure che hanno l'obiettivo di contrastare la povertà di famiglie, anziani e disoccupati. P**er il prossimo gli annunci del Presidente Maroni prevedono altri 200 milioni**, derivanti in parte dai finanziamenti del Fondo Sociale Europeo (programmazione 2014-2020). **Al momento dall'assestamento non risultano però specifici capitoli di pesa, sarà dunque da verificare con il nuovo bilancio se la Giunta sarà in grado di garantire gli stanziamenti annunciati.**

## Riforma sociosanitaria e nuove competenze sul finanziamento

La riforma sociosanitaria, come noto, ha previsto la costituzione di un assessorato unico che riunisca le deleghe di sanità e famiglia.

I recenti atti sembrano disegnare **una nuova ripartizione che vedrà significativi cambiamenti anche nel governo del finanziamento e della spesa, ma non all'insegna dell'unificazione**. Il XIV provvedimento organizzativo della Giunta regionale (dgr 4235/2015 del 21 ottobre 2015) sembra infatti portare ad una nuova ri-articolazione: i fondi sociosanitari (fondo ASSI e Fondo Famiglia etc) insieme a quelli sanitari saranno governati dalla nuova DG Welfare, mentre i fondi sociali (reddito di autonomia, fondo sociale regionale, FNA e FNPS) dalla nuova DG denominata "Reddito di autonomia e inclusione sociale". Osserveremo le implicazioni concrete di questa scelta saranno nel tempo.

Punti di vista

# La gestione regionale dei fondi sociali: qualcosa sta cambiando?

## Commento ai recenti riparti delle risorse del Fondo nazionale politiche sociali e della quota parte del Fondo sociale regionale

Di Valentina Ghetti

22 dicembre 2015

Temi > Finanziamento e spesa, Fondo nazionale politiche sociali, Fondo sociale regionale

Un commento alle delibere di riparto Fondo nazionale politiche sociali (FNPS) 2015 e della quota parte di 12 milioni, integrativi dei 58 già assegnati, del Fondo sociale regionale (FSR). Riparti inferiori alle risorse assegnate dal livello nazionale e governo in mano alle Asl: la Regione torna al centralismo del passato?

In chiusura d'anno sono arrivate le comunicazioni di alcuni riparti che interessano direttamente gli ambiti territoriali e il welfare sociale territoriale. Si tratta del riparto del Fondo nazionale politiche sociali (FNPS) 2015 e della quota parte di 12 milioni, integrativi dei 58 già assegnati, del Fondo sociale regionale (FSR). Assegnazioni che stanno facendo discutere poiché contengono alcune novità.

## Fondo nazionale politiche sociali: 7% in meno del previsto

### Cosa ci si attendeva

Partiamo dal primo, il FNPS. Si tratta delle risorse nazionali assegnate ai territori per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi.

Dopo un lungo periodo di costanti riduzioni (dal 2007 in poi) – che hanno toccato il punto più basso nel 2012 con una dotazione praticamente azzerata (1,5 milioni) – nell'ultimo biennio stiamo assistendo ad una progressiva stabilizzazione della dotazione, anche se molto lontana dagli anni "d'oro" del passato (oltre 100 milioni 2006-2007).

**La novità che ha caratterizzato l'avvento della nuova Giunta è stata, sino ad ora, la totale ripartizione di queste risorse ai territori** (si veda un precedente articolo).

Un'inversione di tendenza di un certo significato – e accolta con molto favore – dato che in anni precedenti quote anche significative erano state trattenute dal livello regionale (si veda Tab.1).

**A maggio avevamo annunciato un lieve incremento atteso per quest'anno**, poiché l'assegnazione da parte dello Stato per la Lombardia ammontava a 40 milioni, ovvero 3 in più dello scorso anno.

**Il riparto approvato dall'esecutivo lo scorso 10 dicembre ammonta però a 37 milioni, dunque una quota inferiore rispetto a quanto assegnato dal livello centrale** (-7%), mantenendo il finanziamento su livelli analoghi allo scorso anno.

**Tab.1 Fondo nazionale politiche sociali: importi (mln di euro) lombardi di competenza e assegnazioni**

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| a.Risorse assegnate alla Regione dai decreti nazionali | 73,3 | 109,7 | 105,4 | 92,9 | 73,3 | 53,8 | 25,2 | 1,5 | 42,4 | 37,6 | 40,0 |
| b.Risorse assegnate agli ambiti distrettuali | 60,8 | 90,1 | 92,0 | 81,7 | 39,0 | 44,0 | 20,0 | | 42,1 | 36,8 | 37,0 |
| **Differenziale a-b** | **12,5** | **19,6** | **13,4** | **11,2** | **34,3** | **9,8** | **5,2** | **-** | **0,3** | **0,8** | **3,0** |

Fonti: Decreti ministeriali e delibere di riparto

## Meno risorse: perché?

Le risorse "mancanti", **3 milioni di euro, sono indicate come già utilizzate ad integrazione delle misure di inclusione sociale per gli alunni disabili in favore delle Amministrazioni provinciali e della Città metropolitana di Milano**.

Si ricorderà infatti che quest'anno gli alunni disabili e le loro famiglie hanno vissuto momenti di grande incertezza a seguito delle modifiche istituzionali generate della legge Del Rio e alle ricadute sulle casse delle amministrazioni provinciali, trovatesi in forte difficoltà a finanziare gli interventi di assistenza scolastica per l'anno 2015/16. La Regione, su pressione delle associazioni (si veda articolo pubblicato sul sito di Ledha), aveva garantito di supportare l'intervento assicurando, nell'intesa con l'UPL, di "rendere disponibili" 10 milioni di euro (dgr 3431/2015), e ci si sarebbe aspettati dunque con risorse proprie. Il primo passo è stato invece diverso: l'utilizzo di una quota

del FNPS. Solo successivamente è avvenuta l'ulteriore integrazione con altri 7 milioni dal bilancio regionale, anche se in parte vincolate ad investimenti, per cui non propriamente adeguate allo scopo. Questo dunque il motivo dell'ammanco delle risorse nel riparto 2015. La Regione indica l'impegno a verificare spazi di integrazione, sul prossimo esercizio finanziario, rimandando però ancora una volta alle risorse che verranno messe a disposizione dallo Stato.

Se la Regione abbia fatto bene o male, data l'emergenza della situazione, difficile dirlo. Certamente la vicenda ripropone l'annosa questione del finanziamento al welfare sociale e l'ambiguità istituzionale di un'assistenza sociale assegnata con responsabilità esclusiva alle Regioni, ma senza però il parallelo trasferimento dei finanziamenti ( si veda il commento di Gori in proposito).

## Il fondo sociale regionale: parte del governo ritorna in mano alle ASL (ATS)

### Cosa ci si attendeva

Il secondo riparto riguarda i 12 milioni di euro a completamento della dotazione del Fondo sociale regionale.

Anche su questo fondo vale la pena un breve excursus: da anni il finanziamento al FSR prevede risorse a bilancio sempre inferiori agli stanziamenti dell'anno precedente, poi puntualmente "ripiantate" in corso d'anno in vari modi ( si veda articolo precedente). E' una vicenda che si ripete dal 2011, e così anche quest'anno**: la dotazione del fondo messa a bilancio per il 2015 ammontava a 58 milioni (-17% rispetto al 2014) poi riportata, nell'assestamento di luglio, a 70 milioni attraverso un'integrazione derivante da risorse proprie ma vincolate a spese per investimenti** ed escluse dal primo riparto (dgr 4131/2015). Ai comuni, che d'abitudine destinano le quote del FSR all'abbattimento delle rette per la fruizione dei servizi, in sostanza sono arrivate risorse inferiori rispetto a quelle attese.

### Cosa si finanzia con la dgr 4531/2015

Ci si attendeva dunque istruzioni per i rimanenti 12 milioni, già indicati per **investimenti strutturali destinati al contrasto alla violenza sulle donne e a soluzioni abitative per genitori separati, disabili e famiglie monogenitoriali.**

Sono infatti queste le due aree finanziabili:

interventi strutturali di adeguamento dei centri antiviolenza e case rifugio , da parte di soggetti già inseriti nelle reti territoriali previsti dalla legge regionale 11/2012;

interventi strutturali di adeguamento per unità abitative destinate a genitori separati in condizioni di disagio economico (l.r.18/2014 ) ; persone disabili con particolare riferimento ai progetti di vita indipendente e nuclei monogenitoriali con figli minori.

Si finanzia fino al 90% degli interventi, a fondo perduto, per un massimo di 200.000 euro ciascuno.

**Quello che forse non ci si attendeva era una gestione diretta da parte delle ASL:** saranno le future ATS infatti ad emettere i bandi territoriali, entro fine marzo 2016, e a definire entro luglio le graduatorie. I comuni saranno coinvolti nelle commissioni di valutazione.

**Cambiano inoltre i criteri di riparto:** le quote assegnate alle Asl sono definite per il 40% su base fissa, 10% pro-capite e il restante 50% sulla base un mix di indicatori anche di fabbisogno (n. progetti di vita indipendente realizzati nel territorio, incidenza della presa in carico dai centri antiviolenza e case rifugio, n. domande per il fondo sostengo, fabbisogno di immobili destinati a centri antiviolenza e case rifugio ….). Le risorse ricadono dunque diversamente sui territori, rispetto al riparto dei 58 milioni precedenti.

## Qualcosa sta cambiando?

Le risorse trattenute, e autonomamente programmate, da parte della Regione certo non cambiano il destino dei servizi sociali territoriali: lo abbiamo detto, rappresentano il 7% e il 17% dei rispettivi fondi e pesano complessivamente l'1,25% dell'intera spesa sociale dei comuni.

Ci sembra però che nell'insieme le due vicende siano da osservare con attenzione. La parziale destinazione delle risorse nazionali ai territori (FNPS) e il governo di parte delle risorse socili in capo alle Asl (FSR), porta inevitabilmente a volgere il pensiero al recente passato. **Che la Regione stia tornando a quel centralismo al centro del dibattito di qualche anno fa e tanto criticato nelle giunte precedenti?**

Punti di vista

# Confronto Maroni-Formigoni: come cambiano le scelte allocative sul sociosanitario

## Un confronto sul finanziamento delle diverse unità d'offerta a budget nel comparto sociosanitario

di Valentina Ghetti

18 marzo 2016

Temi > ADI, CDD, Consultori, Cure Intermedie, Dipendenze, Finanziamento e spesa, RSA

Dall'analisi dei budget per l'anno 2015 si osservano le scelte di finanziamento dell'Esecutivo, ed è possibile compararle con quanto rilevato nel 2012, l'ultimo anno della legislatura Formigoni. Quali unità di offerta si finanziano e quanto? Cosa è cambiato nelle scelte regionali?

## Una premessa

Recuperare dati su quanto si spende e come per il welfare regionale è piuttosto complesso, lo abbiamo scritto già in passato (si veda precedente articolo ). Manca una raccolta sistematica dei dati di finanziamento e spesa. Ormai da tempo la Regione non elabora più i Bilanci sociali, che annualmente davano conto dei risultati sulla spesa allocata, sul volume di utenza raggiunta e sulle prestazioni erogate. **Non esistono riferimenti puntuali circa l'analisi della spesa a consuntivo. L'accesso alle informazioni è sempre più difficoltoso e i pochi dati disponibili sono spesso dispersi tra i vari provvedimenti.**

Le informazioni accessibili sono di norma quelle derivanti dai bilanci regionali, dunque riferiti a stanziamenti complessivi, di previsione e di assestamento; oppure quelle contenute nelle annuali delibere delle regole di esercizio, tendenzialmente recanti informazioni di tipo autorizzativo. Purtroppo invece i dispositivi emanati in corso d'anno, come i decreti di assegnazione alle diverse unità d'offerta, non sono documenti pubblici. Solo in occasioni eccezionali è possibile accedervi o perché rese

pubbliche dalla Regione stessa o per specifica richiesta di accesso agli atti. Sono proprio queste le strade seguite da LombardiaSociale.it e da cui deriva il confronto proposto in questo commento[1]. **Qui trattiamo informazioni sulle allocazioni annuali per l'offerta sociosanitaria a budget, che dunque offrono uno spaccato interessante rispetto alle scelte dell'Esecutivo e mostrano alcuni cambiamenti intervenuti con il cambio di legislatura del 2013**.

## La destinazione del budget

Ci si riferisce qui al budget per il welfare sociosanitario assegnato nell'anno 2015, dunque in epoca pre-riforma L.R.23 e quindi di competenze dell'allora Assessorato alla Famiglia, guidato sino a fine anno dall'ex assessore Cantù. L'analisi riguarda in particolare le risorse attribuite al settore conosciuto di norma come FONDO ASSI – assistenza sociosanitaria integrata.

Il budget 2015 vede un'allocazione per due terzi destinata all'offerta di tipo residenziale e in gran parte rivolta alla popolazione anziana: **il 53% è destinato infatti al finanziamento delle RSA**. **Il sostegno agli interventi di tipo domiciliare (ADI) copre invece il 7,6% del totale, così come i servizi semiresidenziali rivolta ad anziani e disabili (7,2%). La seconda voce, per rilevanza, è destinata alla riabilitazione (15,7%del budget) mentre meno del 2% all'offerta ambulatoriale (consultori)**.

**Tab.1 – Composizione % del budget per acquisto prestazioni sociosanitarie a budget per regime e servizio al netto del Fondo Famiglia – anno 2015**

| | | v.a. mln di euro | % | % per area |
|---|---|---|---|---|
| *Domiciliare* | Adi | 124,4 | 7,6% | **7,6%** |
| *Semiresidenziale* | Centri diurni anziani e disabili (CDI, CDD, CSS) | 117,9 | 7,2% | **7,2%** |
| *Ambulatoriale* | Consultori privati | 20,5 | 1,2% | **1,7%** |
| | SMI | 7,0 | 0,4% | |
| *Residenziale* | Servizi per area dipendenze | 50,2 | 3,0% | **66,%** |
| | RSA | 872,8 | 53,0% | |
| | RSD | 143,9 | 8,7% | |
| | Hospice sociosanitari | 29 | 1,2% | |
| *Altro* | Riabilitazione | 258,6 | 15,7% | **17,1%** |
| | budget altri costi | 22,2 | 1,3% | |
| | | **1.646,5** | **100,0%** | **100,0%** |

*Fonte:* Elaborazioni LombardiaSociale.it su dati Regione Lombardia "Nuove strategie regionali di governo della cronicità e fragilità"- Forum PA Lombardia 28-29 gennaio 2016

Sarebbe da includere in questa ricognizione anche quanto stanziato dalle risorse riferite al Fondo famiglia. Fondo che, ricordiamo, è stato istituito da questo Esecutivo in aggiunta al finanziamento ordinario del sistema sociosanitario, e che va a sostenere, con altre modalità innovative, parte degli stessi bisogni delle unità d'offerta appena nominate. Tuttavia su questa partita, per l'anno 2015 non disponiamo di dati puntuali circa la sua destinazione. Le uniche rendicontazioni rese pubbliche sino ad ora si riferiscono al primo anno di avvio del fondo, il 2014 (dgr 2942/2014 ). Considerando però, unicamente a titolo indicativo, quanto contenuto nelle regole di esercizio per l'anno 2016, il fondo sembra sostenere in prevalenza interventi destinati all'area intermedia tra residenza e domicilio (Rsa e Rsd aperte, Residenzialità per minori con gravi disabilità, Residenzialità leggera…).

**Tab.2 – Distribuzione risorse allocate su misure riferite al Fondo Famiglia - dgr regole 2016**

| | **mln euro** | **%** |
|---|---|---|
| Residenzialità leggera | 4,7 | 8,1 |
| Residenzialità minori con gravi disabilità | 1,3 | 2,2 |
| Rsa/rsd aperte | 35 | 60,3 |
| Comunità alloggio minori | 17* | 29,3 |
| Interventi ambulatoriali Gap | 0 | 0,0 |
| | 58,0 | 100.0% |

Fonte: dgr 2989/2015 *risorse riferite solo ad un semestre

## Con il cambio di Legislatura: più domiciliarità e meno consultori

**Il peso significativo assegnato al comparto residenziale, caratteristica tipica del sistema lombardo, sembra permanere: oltre il 66% delle risorse vanno a sostenere quest'area di interventi.** Tuttavia, osservando l'andamento del finanziamento nel corso del tempo, si può notare un certo cambiamento, ad esempio rispetto al 2012, ultimo anno della legislatura Formigoni.

Comparando i due anni, il primo dato che si riscontra è l'incremento complessivo delle risorse. **Tutte le unità d'offerta hanno infatti il segno positivo**, e questo trova conferma nell'aumento complessivo che ha vissuto la dotazione del settore: uno specifico risultato raggiunto da Maroni nel primo biennio di attività e di cui abbiamo scritto in altre occasioni.

L'altro dato di rilievo è che **gli incrementi più significativi si sono avuti sui servizi domiciliari integrati e sugli hospice**. Per i primi si registra un incremento di quasi il 26%, in evidente attuazione degli obiettivi di legislatura orientati ad una maggior centralità di questa area di welfare (si vedano le indicazioni contenute nel Libro bianco) e, con tutta probabilità, raccolgono i frutti dell'incremento già determinato nell'ultima fase della Giunta Formigoni con il percorso di riforma della domiciliarità. Per i secondi, gli *hospice* a cui è destinato il 44% del budget, incide l'investimento sullo sviluppo di un tassello sino ad ora ancora mancante nel sistema sociosanitario lombardo, nonchè i risultati della specifica indicazione contenuta nelle regole del 2014 sulla contrattualizzazione dei posti di questa unità d'offerta.

**Tutte le altre unità, seppur di segno positivo, crescono meno ad indicare che sull'offerta considerata più "matura" si è privilegiata la stabilizzazione, l'investimento maggiore è andato alle unità da sviluppare/potenziare.**

**Tab .3 – Confronto tra budget per u.o. sociosanitarie 2012 e 2015 – mln di euro**

| | 2012 | 2015 | Δ 2012-2015 |
|---|---|---|---|
| ADI e voucher SLA | 98,9 | 124,4 | +25,8% |
| Centri diurni anziani e disabili | 111,9 | 117,9 | +5,4% |
| Servizi per le dipendenze | 53,3 | 57,2 | +7,3% |
| Riabilitazione/cure intermedie | 242,7 | 258,6 | +6,6% |
| RSA | 854,6 | 872,8 | +2,1% |
| RSD | 133,8 | 143,9 | +7,6% |
| Hospice | 20,2 | 29 | +43,9% |
| Consultori privati | 20,2 | 20,5 | +1,5% |
| Altro | 26,7 | 22,2 | -16,8% |

Fonte: dgr e ddg di riparto – 2012 e 2015

**Il comparto della residenzialità è comunque cresciuto**, anche a seguito del superamento del blocco degli accreditamenti e del dichiarato investimento della Giunta all'aumento dei posti in RSA per le aree sottodotate[2] (515 posti in più a contratto nel 2015 – dgr 3996/2015) e nelle RSD, evidentemente sottodimensionate rispetto al bisogno(174 nuovi posti nel 2014 dgr 2989/2014).

**Tuttavia, nonostante questo investimento, i tassi di copertura delle RSA arretrano**: nel 2009 si contavano oltre 6 posti ogni 100 anziani ultra settantacinquenni (6,2%), nel 2015 il dato è sceso al 5,7. Anche il livello di finanziamento pro-capite denota questa flessione, dal 2012 sceso complessivamente di 73 euro (da 879,3 euro del 2012 agli 806 del 2015).

**L'investimento dunque è stato inferiore al passato e non è andato di pari passo con l'invecchiamento della popolazione.** Non è stato mantenuto l'incremento immaginato dal precedente Esecutivo, che aveva l'obiettivo di portare la copertura delle RSA al 7% (dgr 4574/2012 e PSR 2002-2004).

Si conferma dunque il dato che **le scelte dell'esecutivo Maroni hanno privilegiato altri settori: la domiciliarità e i percorsi assistenziali intermedi tra ospedale e territorio.**

**Vi sono però aree su cui è evidente la battuta d'arresto e un orientamento differente rispetto all'epoca precedente. Sui consultori la crescita si stabilizza.** Dopo anni di incremento significativo nel finanziamento (+ 40% tra il 2009 e il 2012), connesso agli obiettivi di trasformazione di questa unità d'offerta in Centri per la famiglia, oggi questa spinta si è evidentemente esaurita. **La riforma dei consultori non è più una priorità di questo Esecutivo** ed è evidente che, se anche nominata nei vari atti, viene portata avanti con tutt'altro spirito.

## Su cosa si è puntato, in particolare?

Un'ultima prospettiva interessante con cui analizzare i dati di allocazione del budget è riferita a quali settori sono stati privilegiati dall'incremento nel finanziamento. In altre parole: "dove sono andate le risorse in più?". **La dotazione è complessivamente cresciuta, dal 2012 al 2015, di quasi 90 milioni, andati a sostenere per quasi un terzo l'assistenza domiciliare integrata** – a conferma di quanto appena scritto -, mentre oltre un 20% è rimasto a potenziare il sostegno della residenzialità anziani e quasi i 18% all'area della riabilitazione e delle cure intermedie. Su quest'ultima con tutta probabilità influisce l'uscita dalla sperimentalità e la conseguente entrata a pieno titolo nel comparto sociosanitario. Sulle RSA, l'incremento non dipende certamente dall'aumento delle tariffe, come noto ferme da tempo, ma probabilmente a quegli specifici investimenti per incrementare la dotazione di posti in alcune zone della regione, di cui si è detto, e forse il risultato di scelte allocative rispetto a specifiche categorie di utenza, come gli Stati vegetativi e le Sla, ereditate dalla precedente Giunta. Purtroppo non conosciamo la distribuzione di questa parte di budget tra utenti ordinari e atipici, per cui questa rimane unicamente una supposizione.

**Tab .4 – Distribuzione delta budget per u.o. sociosanitarie 2012 e 2015 – mln di euro**

| | **Δ 2012-2015 mln di euro** | **Δ 2012 -2015 %** |
|---|---|---|
| ADI e voucher SLA | 25,5 | **28,7** |
| Centri diurni anziani e disabili | 6,0 | **6,7** |
| Servizi per le dipendenze | 3,9 | **4,4** |
| Riabilitazione/cure intermedie | 15,9 | **17,9** |
| RSA | 18,2 | **20,5** |
| RSD | 10,1 | **11,4** |
| Hospice | 8,8 | **10,0** |
| Consultori privati | 0,3 | **0,3** |
| Altro | -4,5 | **- 5,0** |
| | **88,9** | **100,0** |

[1] Nel 2012 LS ha ottenuto i documenti di riparto del finanziamento alle diverse ASL mediante richiesta di accesso agli atti, concessa; mentre nel 2015 si ottengono informazioni direttamente comunicate dalla Regione nel corso del convegno ForumPA Lombardia dello scorso gennaio

[2] Nelle ex Asl di Milano1,2 e città, Bergamo, Varese e Monza e Brianza.

Dati e Ricerche

# Come si finanziano le misure del Reddito di Autonomia?

di Valentina Ghetti

8 giugno 2016

Temi > Finanziamento e spesa, Povertà, Reddito di Autonomia

Quante sono e da dove vengono le risorse previste per il Reddito di Autonomia? L'articolo analizza, per le sole misure di rilevanza sociale, l'ammontare degli stanziamenti e la loro evoluzione rispetto alla fase sperimentale nonchè la loro provenienza, proponendo alcuni primi interrogativi che emergono dalla lettura delle evidenze raccolte.

## Più risorse sull'area povertà

Nei prossimi mesi arriveranno ai territori risorse aggiuntive per il contrasto alla povertà, decisamente superiori a quelle viste negli ultimi anni nei quali, nonostante l'impoverimento crescente, abbiamo assistito ad un generale contenimento della spesa pubblica, che ha penalizzato particolarmente gli interventi su quest'area di policy. A breve dunque le risorse della nuova misura nazionale per il contrasto alla povertà – il SIA, sostegno per l'inclusione attiva -, unite a quelle dell'ampliamento del Reddito di Autonomia regionale, influiranno nell'agenda del welfare sociale locale.

Sul Reddito di autonomia introdotto dalla Giunta Maroni, prima in via sperimentale a fine 2015 e ampliato dopo sei mesi con la dgr 5060, abbiamo già scritto diversi articoli di approfondimento. Richiamiamo brevemente che si tratta di un programma composto da diverse misure – nella nuova versione nidi gratis, bonus famiglia, voucher per l'autonomia, bonus affitto, PIL e abolizione super ticket – orientate a "favorire l'autonomia delle persone, garantire opportunità di inclusione sociale e a riconoscere ai soggetti in difficoltà ulteriori opportunità di accesso alle prestazioni in ambito sanitario, sociale, abitativo e di ricerca attiva del lavoro". L'ammontare delle risorse finanziarie del programma oggi non sono ancora del tutto note poiché sono state approvate delibere di stanziamento solo di alcune, non di tutte. Facendo riferimento alle comunicazioni realizzate dall'Assessorato prima dell'approvazione della dgr 5060, sembra comunque trattarsi di un programma di circa 80-90 milioni di euro.

A queste si affiancheranno a breve anche le risorse del Sia, la misura nazionale di contrasto alla povertà introdotta dal Governo Renzi con la Legge di stabilità 2016 (art. 1, comma 387), finanziata tramite le risorse del PON inclusione. A questa misura sono destinati complessivamente oltre 1 miliardo di euro, di cui tuttavia non sappiamo ancora la quota riservata alla Lombardia, finalizzati all'erogazione di un sussidio economico a nuclei famigliari in condizioni economiche di disagio estremo, con minori a carico, subordinato all'adesione ad un progetto di attivazione sociale e lavorativa. Ai territori arriveranno dunque risorse aggiuntive per il rafforzamento dei servizi e l'attivazione dei progetti di presa in carico, in rete con gli altri attori locali (servizi per l'impiego, scuole, servizi sanitari, privati attivi nel contrasto alla povertà).

In che relazione stanno i due interventi? Nelle intenzioni della Regione il RdA non sostituisce l'intervento nazionale, bensì lo integra. In questi mesi, in molteplici occasioni, l'Assessore Gallera ha specificato che il programma regionale intende sviluppare misure complementari alle iniziative programmate dallo Stato: mentre queste ultime sono una risposta a condizioni di povertà assoluta; quelle regionali sono orientate a contrastare l'impoverimento ovvero a sostenere situazioni di vulnerabilità economica e nuove forme di povertà. Il RdA vuole proporsi anche come programma integrativo degli interventi e servizi locali, a finanziamento regionale e territoriale. Tale complementarietà dovrà essere verificata nei fatti, attraverso il monitoraggio delle misure.

## Il finanziamento del Reddito di Autonomia

Nell'analisi di un programma è sempre utile approfondire la natura del suo finanziamento, sia in relazione all'ammontare delle risorse dedicate – per valutarne l'adeguatezza e la coerenza con gli obiettivi assunti – che alla loro provenienza – per verificarne la natura estemporanea o continuativa. Qui ci concentriamo in particolar modo sulle misure di particolare rilievo per il welfare sociale (nidi gratis, bonus famiglia e voucher per l'autonomia) tralasciando dunque un approfondimento delle altre.

L'evoluzione dalla prima fase sperimentale ha portato alla modifica del RdA e complessivamente ad un incremento degli stanziamenti (Tab.1).

Sparisce il bonus bebè, sostituito dal bonus famiglie – dedicato al sostegno alla maternità e ai percorsi di crescita dei nuovi nati -, che assorbe le precedenti misure nasko e cresko, ampliandone finalità e target (ampliata soglia isee, inclusi figli adottivi, modificato il vincolo sulla residenza) . Il bonus vede uno stanziamento di 15 milioni per i rimanenti 7 mesi del 2016.

A questa si aggiunge la misura Nidigratis, che prevede l'abbattimento della retta per le famiglie con figli 0-3 frequentanti i nidi pubblici o convenzionati, a cui sono stati destinati oltre 25 milioni di euro.

Prosegue invece il sostegno a percorsi di autonomia per anziani e disabili, riunificati in un'unica misura. Il voucher non è ancora stato normato, l'uscita del provvedimento è prevista per il mese di giugno, tuttavia in alcune presentazioni della DG Reddito di Autonomia si è parlato di poco meno di 10 milioni di euro, cifra però tutta da verificare.

**Tabella 1 – Stanziamenti per le misure di rilevo sociale del Reddito di Autonomia, confronto tra sperimentazione 2015 e ampliamento 2016**

| Sperimentazione 2015 | | RdA 2016 | |
|---|---|---|---|
| Misura | Finanziamento (mln euro) | Misura | Finanziamento (mln euro) |
| Bonus Bebè | 3 | Bonus Famiglia | 15 |
| Assegni per l'autonomia disabili | 2,3 | Nidigratis | 25,4 |
| Assegni per l'autonomia anziani | 2,5 | Voucher per l'autonomia | 9,6* |

*indicazione apparsa nelle varie comunicazioni regionali, tuttavia non ancora confermati da alcun atto ufficiale

## Provenienza e composizione delle risorse finanziarie a sostegno del RdA

Le fonti del finanziamento, per le misure di cui stiamo trattando, sono varie.

I fondi europei legati al programma POR FSE 2014/2020 sono a sostegno esclusivo del voucher per l'autonomia. Così è stato per la prima sperimentazione e andrà verificato se continuerà ad essere così anche per il 2016. Tale provenienza spiega molti dei vincoli nell'utilizzo e nella rendicontazione dei voucher, con cui si sono misurati i territori in questi mesi. Il rifinanziamento dei voucher con tutta probabilità potrà però contare sulla rimessa in circolo di risorse assegnate nella fase sperimentale e non impiegate. Sappiamo infatti che la sperimentazione delle misure non ha raggiunto i risultati attesi in termini di target, attestandosi molto al di sotto degli obiettivi posti (mediamente raggiunti 37% dei destinatari ipotizzati), dunque con tutta probabilità parte dei milioni che verranno assegnati nel 2016 potranno contare anche su questi "residui".

La misura Nidi gratis invece è sostenuta parzialmente con risorse provenienti dal Fondo ministeriale Intesa Famiglia (D.P.C.M. 7 agosto 2015) destinate per una parte proprio al rilancio del piano di sviluppo territoriale dei servizi socio educativi per la prima infanzia (ex Piano nidi). Nello specifico 10,4 milioni derivano dall'Intesa (41%), mentre i restanti 15 milioni da risorse proprie della Regione.

Totalmente finanziato dalla Regione invece risulta il Bonus famiglia, 15 milioni di euro.

Dunque si osserva una composizione piuttosto articolata nel finanziamento: Regione, Ministero e UE. Sulle risorse di provenienza regionale è interessante notare come, sia i 15 milioni del bonus famiglia che gli altrettanti a sostegno dei nidi gratis, compaiano all'interno di un capitolo del Bilancio sul quale, ad inizio anno, non risultavano stanziamenti. Le risorse per il Reddito "seconda edizione" sono comparse cioè in corso d'anno (cfr Decreto Segretario generale 11935/2015).

## Alcuni interrogativi

Dall'analisi del finanziamento del Reddito di Autonomia, per la parte che qui abbiamo osservato, emergono alcune considerazioni.

- *Quale continuità?* In sostanza il programma lombardo è l'insieme di misure una tantum o diventerà un intervento strutturato e stabile, garantito dal livello regionale? Il RdA è stato introdotto con una prima fase sperimentale durata di 6 mesi, seguita – come abbiamo visto – da successive modifiche e ampliamenti. Tuttavia il periodo di vigenza di questa seconda fase è piuttosto variabile: le risorse del bonus famiglie sono sul 2016, la misura Nidi gratis è finanziata sino a luglio 2017, mentre dei voucher ancora non sappiamo. A questa variabilità, per alcune misure si associa anche il tema della garanzia di continuità. La Legge di stabilità 2016 ha introdotto il SIA, ma contemporaneamente ha interrotto il finanziamento di altri fondi tra cui proprio l'Intesa famiglia. Questo significa che per il 2017 la Regione certamente non potrà contare su questa integrazione per sostenere l'accessibilità ai servizi prima infanzia. **Dunque una questione che accompagnerà il passaggio alla terza fase del RdA, in prossimità delle elezioni, sarà relativa alle strategie che la Giunta Maroni troverà per dare stabilità al programma.**
- *Quale programmazione?* L'assenza del RdA nelle sessioni di bilancio 2016 deputate a definire l'allocazione delle risorse tra i vari programmi, nonostante vi fosse già una sperimentazione in atto, pone infatti ulteriori questioni. Evidentemente la volontà politica della Giunta di agire con un'azione visibile e significativa a contrasto dell'impoverimento è stata tale da trovare, in corso d'anno, le risorse necessarie. Analoga scelta per ora non c'è stata su altri

finanziamenti, come ad esempio il Fondo sociale regionale, rimasto per quanto si sa ai 54 milioni del bilancio di previsione, 16 in meno rispetto alla dotazione degli ultimi 5 anni. E fino a qui si tratta di una scelta della Regione, sebbene le regole sul bilancio prevedono che l'allocazione tra i vari programmi sia definita nelle sessioni deputate. **Tuttavia da una legislatura arrivata ad oltre la metà del suo mandato ci si aspetterebbe una definizione ormai compiuta di scelte di policy e dunque una programmazione anche del relativo finanziamento meno estemporanea e più consolidata e con una declinazione dello stanziamento pluriennale (anche per il 2017-18)**.

- *Quale integrazione?* Abbiamo visto che nel dichiarato regionale vi è la volontà di porre queste misure ad integrazione di altri interventi già in essere sul contrasto alla povertà, sia nazionali che locali. Come dicevamo, questa intenzione andrà verificata nei prossimi mesi, **tuttavia già da ora è possibile evidenziare qualche "cortocircuito"**. In riferimento al voucher per l'autonomia, sono molti ad aver già sottolineato come questa misura nei fatti vada ad incrementare la frammentazione, già punto debole del sistema lombardo, per ammissione della stessa Regione (L.R.23/2015). I voucher vanno ad aggiungersi a diversi altri interventi e misure attive sul territorio (sad, adi, misure b2 e b1) senza che vi siano chiare connessioni e differenze. O ancora sulla misura nidi gratis alcune sovrapposizioni sono già evidenti. Oltre agli interventi di regolazione della compartecipazione al costo attuata dai comuni e ai voucher erogati dall'INPS, anche le misure regionali derivanti dal piano per la conciliazione, per una parte, vanno nella medesima direzione. Diverse Alleanze territoriali hanno previsto nei propri progetti l'erogazione di voucher per l'abbattimento del costo dei servizi prima infanzia, quale chiave per favorire la conciliazione tra vita e lavoro e ora si trovano nella condizione di non sapere come regolare l'integrazione tra le diverse misure esistenti.

Sono interrogativi sui quali potremo vedere delle risposte osservando l'evoluzione del programma nei prossimi mesi. Inoltre l'assestamento di bilancio, atteso come di consueto per luglio, aiuterà a conoscere l'investimento in termini di stanziamento finanziario complessivo sul RdA e le garanzie di continuità che sarà possibile attendersi, considerando l'aggiornamento delle previsioni di spesa per il triennio.

Dati e Ricerche

# Retromarcia nella spesa sociale locale

## Un aggiornamento sulla spesa per il welfare locale: le novità della "Spesa sociale Istat 2012" e le tendenze di medio-lungo periodo per la Lombardia

di Laura Pelliccia

19 ottobre 2016

Temi > Finanziamento e spesa, Spesa sociale

A partire dall'analisi delle evidenze derivanti dall'annuale indagine Istat sulla spesa dei comuni, l'articolo illustra la situazione lombarda in relazione alle diverse aree di policy e in comparazione con altre regioni. La forbice tra spesa media lombarda e quella delle regioni comparabili è in aumento e solo l'area disabilità fa eccezione. Ne soffrono in particolare i servizi e gli interventi domiciliari. E' in crescita la compartecipazione degli utenti e si indebolisce il ruolo della gestione associata. Questi, ed altri, i dati che emergono dall'indagine.

La spesa per il welfare locale è condizionata dal livello di attenzione che le singole amministrazioni locali dedicano al settore, dal livello di sostegno finanziario degli altri livelli di governo e sempre di più dai vincoli finanza pubblica sugli enti locali.

Nel 2012, l'epoca a cui si riferisce la rilevazione **Istat "Interventi e servizi sociali dei comuni"** diffusa ad agosto, queste condizioni si sono rivelate particolarmente stringenti, con **un vero e proprio arretramento anche in termini nominali delle risorse pubbliche investite nel welfare locale**.

Premesso che la spesa di un certo anno è di solito correlata alle assegnazioni dei fondi nazionali e regionali dell'anno precedente (di fatto i trasferimenti avvengono nella seconda metà dell'anno e sono spesi nell'anno successivo), **gli anni in esame sono quelli di quasi totale prosciugamento del Fnps** (lo stanziamento statale è passato dai 435 milioni del 2010 ai 218 del 2011 e ai 44 del 2012) **e di azzeramento del Fondo Nazionale per le Non Autosufficienze** (si veda articolo precedente) .

Qual è stato l'impatto in Lombardia? Analizziamo le principali tendenze di medio-lungo periodo e le novità della più recente indagine sui servizi sociali.

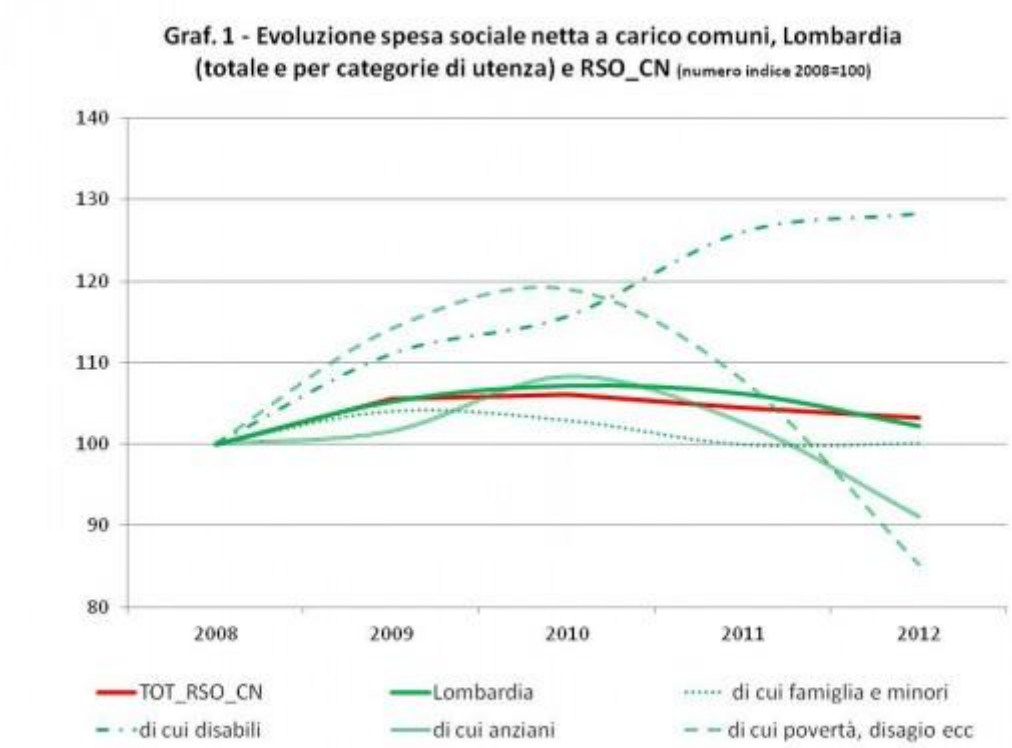
## L'evoluzione della spesa nell'ultimo quinquennio e l'importanza dei vari servizi

Cosa ha significato tutto ciò per i comuni lombardi? Se fino al 2010 la spesa sociale pubblica aveva mostrato un percorso espansivo, nel 2011 si era verificata una prima contrazione, amplificatasi nettamente nel 2012(Graf.1) . **In quest'ultimo anno gli impegni nel sociale in Lombardia crollano del 3,7%, ritornando ad un livello di poco superiore a quello del 2008.**

Si tratta di una tendenza di lungo periodo che accomuna tutte le regioni a statuto ordinario del Centro Nord (RSO_CN), tuttavia la riduzione sperimentata dalla Lombardia nel 2012 è decisamente più marcata rispetto al resto del contesto territoriale di riferimento (-3,7% contro -1,2%). **A livello pro-capite ciò significa un'accentuazione della forbice tra la spesa sociale media delle RSO_CN (134€)[1] e il dato della Lombardia (122€).**

La contrazione della spesa sociale lombarda non ha interessato in maniera omogenea tutte le categorie di utenza (Graf.1):

- **nell'area famiglia-minori, dopo la regressione del 2009-2011, nel 2012 il valore si stabilizza**. A questo risultato ha probabilmente contribuito la crescita della spesa per i nidi del 2012 (si veda § successivo);
- **nell'area anziani e nell'area povertà-disagio adulti continua la drastica riduzione avviata nel 2011**. Una vera e propria inversione di rotta che porta la spesa attuale a livelli nettamente inferiori a quelli del 2008 (per ogni 100 euro impegnati nell'anno base oggi se ne spendono mediamente 91 per gli anziani e 85 per l'area povertà-disagio adulti);
- **la spesa per i disabili** ha fatto registrare una continua crescita nell'ultimo quinquennio, con **incrementi importanti anche negli anni recenti** (+ 9,8% nel 2011 e +1,8% nel 2012).




È utile inoltre osservare i cambiamenti che hanno interessato le diverse tipologie di servizi sociali, considerando quelli maggiormente rappresentativi (Graf. 2):

per il **servizio sociale professionale** – in un certo senso rappresentativo dei servizi di presa in carico – la tendenza di lungo periodo è quella di una certa **stabilità** che tuttavia non si riesce a mantenere nell'ultimo anno; si presume ciò sia attribuibile ai vincoli al turn over nel pubblico impiego (il comparto a cui probabilmente afferiscono la maggior parte degli operatori) che hanno limitato gli organici da destinare alle attività di presa in carico;

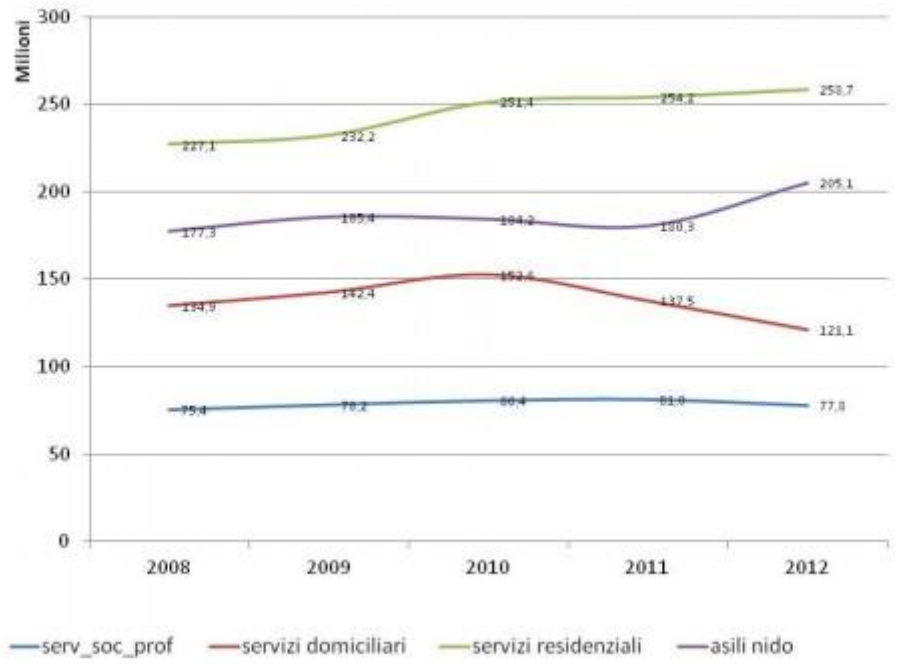
- i **servizi domiciliari** di tipo sociale fino al 2010 avevano mostrato una tendenza espansiva, invertitasi drasticamente negli anni successivi. Si tratta dell'area in cui si sono maggiormente concentrati i tagli (-21% nell'ultimo biennio), con un deciso arretramento rispetto alla spesa 2008 (121,8 milioni contro 134,9); **i tagli all'assistenza domiciliare[2] degli anni recenti hanno interessato tutte le categorie di utenza, e in particolarmente modo gli anziani** (quasi il -20%). Si tratta della tipologia di servizi maggiormente esposta a limature, probabilmente la categoria di spesa che incontra meno rigidità contrattuali, quella più facilmente reversibile. Tutto ciò ha comportato una drastica riduzione della capacità di presa in carico: i comuni lombardi, attraverso l'assistenza domiciliare socio-assistenziale, servivano l'1,8% degli anziani nel

2009, quota scesa all'1,4% nel 2012; nel caso dei disabili si è passati da 6,7 al 6%.

- i **servizi socio-educativi** per la prima infanzia hanno sorprendentemente migliorato l'assorbimento di risorse soprattutto nel 2012 (http://www.lombardiasociale.it/wp-content/uploads/kalins-pdf/singles/questione-nidi-un-settore-che-va-in-altalena.pdf)
- la **spesa per la residenzialità** si mostra in costante espansione, segno che anche in tempo di crisi non ci si può esimere dagli oneri per gli inserimenti nelle strutture, **spesa probabilmente per i comuni di carattere meno discrezionale rispetto ad altre voci** (ad esempio rispetto al SAD).

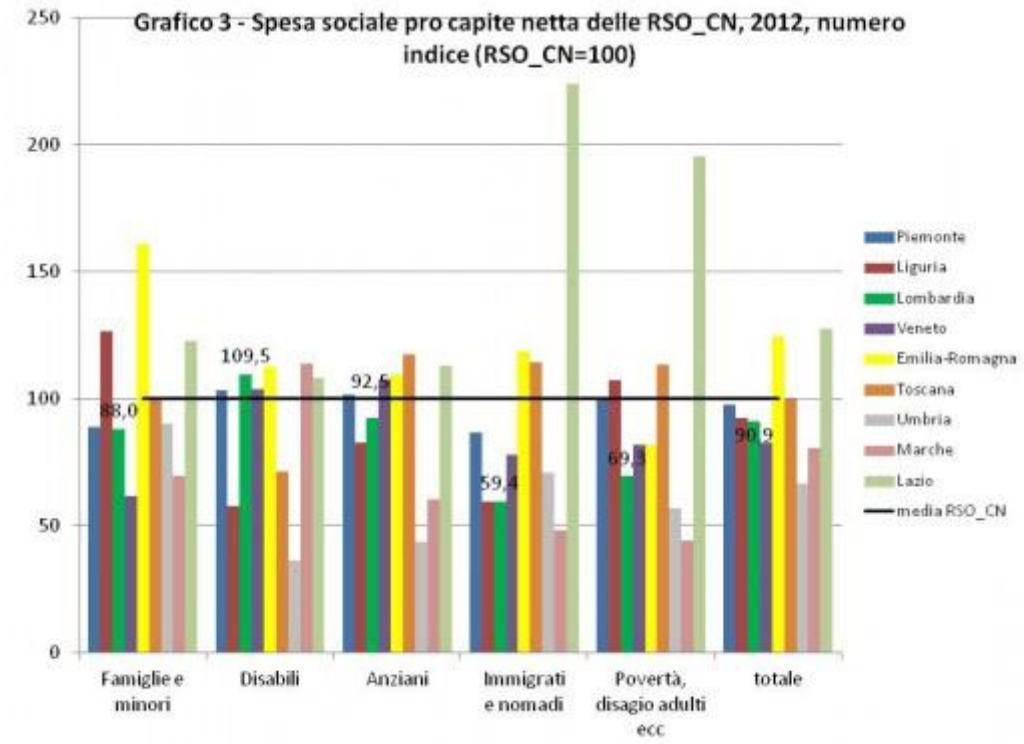
Va sottolineato che in Lombardia la spesa per la residenzialità resta la componente che in assoluto assorbe maggiori risorse del welfare locale (258,7 ml), ben oltre la spesa per i nidi (205,1 ml) e oltre il doppio della spesa per la domiciliarità. E' importante precisarlo in un momento storico in cui alcune riforme in corso a livello nazionale (cfr fabbisogni standard/SOSE), nel valutare il livello di servizi sociali offerti dai singoli comuni,nell'attesa della definizione dei Lep, stanno facendo riferimento, per misurare l'offerta degli enti locali agli "obiettivi di servizio" del QSN 2007-2013 (Dpcm 27/3/2015), mentre l'impegno effettivo degli enti locali si esprime su un ventaglio di servizi molto più esteso.

**Graf. 2 - Spesa sociale netta per i principali servizi, Lombardia, 2008-2012**



## Il quadro al 2012 rispetto alle altre regioni

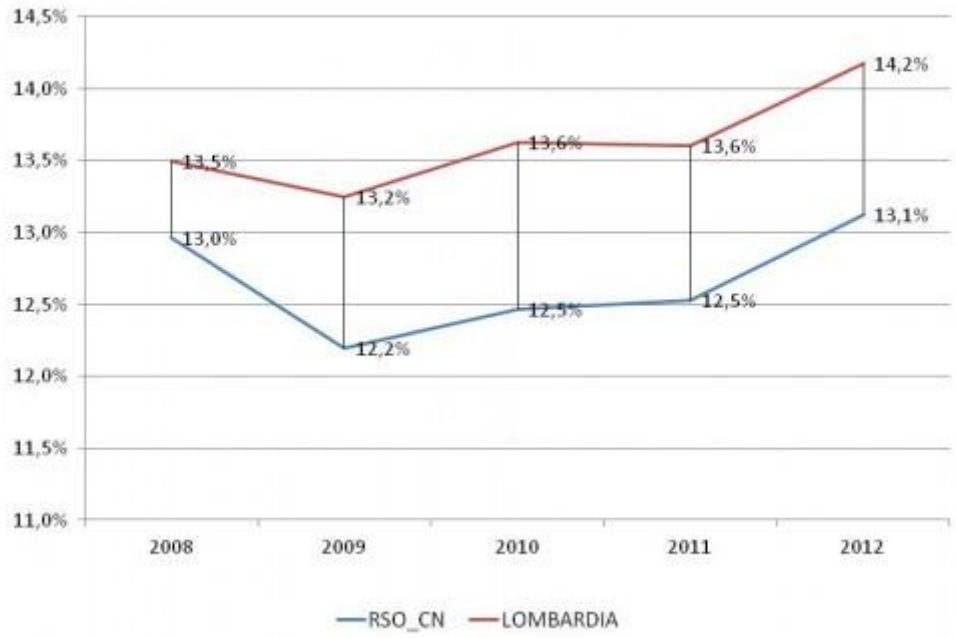
Nel complesso (Graf. 3) **la spesa pro-capite dei comuni lombardi per il sociale risulta inferiore al dato del resto delle RSO del Centro-Nord di circa il 9%.** Si tratta di un gap presente in tutte le aree di utenza (in particolare nell'area "immigrati e nomadi" e "povertà/disagio adulti". Fa eccezione la spesa sociale per i disabili, decisamente superiore in Lombardia rispetto al dato medio degli altri territori (+9,5%).




## Il finanziamento della spesa sociale

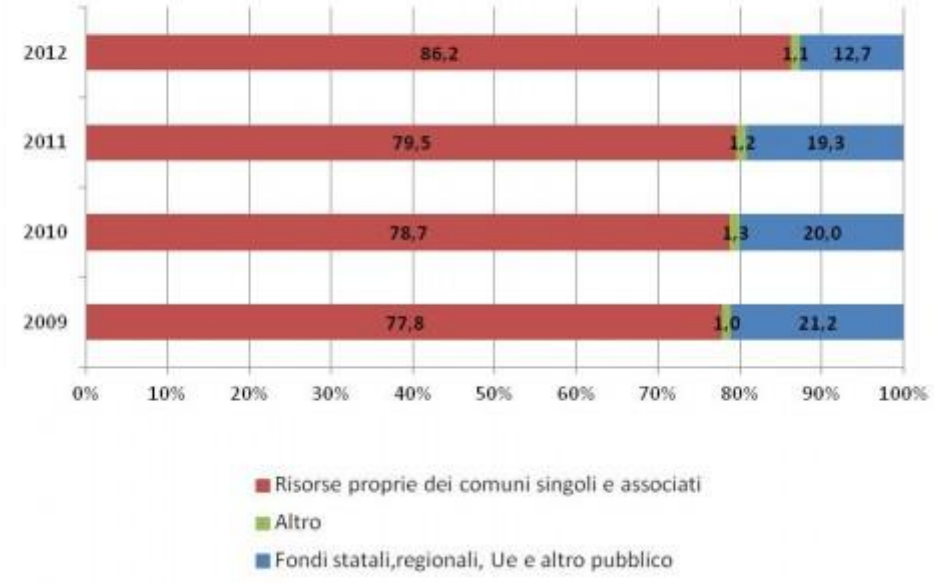
Oggi rispetto al totale della spesa sociale per erogare i servizi sociali[3], **c'è sempre un maggiore concorso delle risorse degli utenti al finanziamento** (in Lombardia solo tra il 2011 e il 2012 l'incidenza è passata dal 13,6 al 14,2% nel 2012, Graf. 4). Storicamente la regione si è sempre distinta per un' incidenza delle compartecipazioni superiore rispetto al resto del proprio contesto territoriale di riferimento (ad esempio nel 2008 l'incidenza del finanziamento delle famiglie era del 13% nelle RSO del Centro Nord e del 13,5% in Lombardia) e questa distanza si è accentuata nel corso dell'ultimo quinquennio (oggi 14,2% in Lombardia e 13,1% nelle altre regioni).

**Graf. 4 - Incidenza delle compartecipazioni degli utenti alla spesa sociale, Lombardia, 2008-2013**




Per quel che attiene invece le fonti di finanziamento della spesa sociale dei comuni singoli e associati (Graf. 5 ), nella regione **è sempre più marcato il contributo dei municipi rispetto agli altri finanziatori** (Stato/regione/Ue/Privati): nel 2012 l'86,2% della spesa per il welfare locale lombardo è coperta con risorse proprie dei comuni/ambiti, quota in continuo aumento dopo il 2009[4].

**Graf. 5 - Fonti di finanziamento della spesa sociale , Lombardia 2009-2012 (%)**



## Le tendenze organizzative

Nel 2012 si rafforza il ruolo dei comuni singoli nella gestione delle risorse sociali (dall'84,4% della spesa 2011 all'85,6% del 2012) **a discapito delle forme associative che – complessivamente – perdono di importanza** (dal 15,5 al 14,3%). **Potrebbe essere un fenomeno legato alla diminuzione dei fondi nazionali** (le partite che di solito si prestano di più a essere gestite a livello di ambito). Fanno eccezione solo i consorzi che, invece, vedono il proprio ruolo rafforzato. Quindi oggi i singoli comuni gestiscono una quota di spesa superiore a quella del 2009 (85,6% contro 85,4%) (Tab. 1).

**Tab . 1 – Composizione della spesa per ente gestore, Lombardia 2009-2012**

| | | Forme associative | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Comune | Distretto/Ambito/ Zona sociale | Comunità montana | Consorzio | Unione di comuni | Altra associazione di comuni | Tot forme associative | Azienda Sanitaria | Tot |
| 2009 | 85,4 | 7,3 | 1,0 | 5,7 | 0,5 | - | 14,5 | 0,1 | 100,0 |
| 2010 | 84,6 | 7,2 | 1,4 | 6,0 | 0,5 | 0,2 | 15,3 | 0,1 | 100,0 |
| 2011 | 84,4 | 7,2 | 1,4 | 6,2 | 0,7 | - | 15,5 | 0,1 | 100,0 |
| 2012 | 85,6 | 5,8 | 1,2 | 6,6 | 0,7 | - | 14,3 | 0,1 | 100,0 |

## Le tendenze complessive

In una prospettiva di medio lungo periodo il welfare locale regionale si sta impoverendo. La crisi del welfare locale sembra avere interessato la regione in forma più accentuata rispetto agli altri territori. Ne sono coinvolti soprattutto i servizi per gli anziani e quelli per le marginalità/fragilità socio-economiche. L'unica categoria di utenza per la quale si osserva un aumento di budget è quella dei disabili.

La particolarità del welfare lombardo è quella di una particolare incidenza della spesa per i servizi residenziali per i quali, contrariamente alle tendenze generali, aumenta l'assorbimento di risorse. L'altra voce su cui i comuni non hanno ridotto il proprio impegno è la spesa per i nidi.

Tra gli effetti della crisi, anche quello di una maggior concorso delle compartecipazioni degli utenti al finanziamento dei servizi.

Infine, all'epoca del quasi totale azzeramento dei fondi nazionali, si indebolisce il ruolo degli ambiti.

[1] Totale spesa delle regioni considerate/popolazione delle regioni considerate

[2] Considerata come somma del SAD, della compartecipazione dei comuni all'Adi, di voucher-assegni di cura-buoni sociosanitari, dei servizi di prossimità/telesoccorso ecc

[3] Spesa dei comuni+spesa delle famiglie, escluso le risorse del SSN. L'indagine Istat rileva anche la compartecipazione del SSN, tuttavia si tratta di una partita intercettata solo nei casi di gestione di servizi sociosanitari a titolarità comunale. Non c'è dunque garanzia di esaustività rispetto a tutta la compartecipazione del SSN, pertanto si è scelto di ricostruire la spesa sociale pubblica e la spesa sociale complessiva al netto della componente SSN.

[4] A titolo di confronto si evidenzia che nel complesso delle regioni a statuto ordinario del Centro Nord, nel 2012 il valore è pari al 75,4% nel 2012.

# La spesa sociale dei Comuni capoluogo lombardi

## Come si differenziano tra loro e quanto rispetto al resto dei comuni?

di Laura Pelliccia

20 aprile 2016

Temi > Finanziamento e spesa, Spesa sociale

Si propone un confronto tra la spesa sociale dei Comuni capoluogo della regione in modo da far emergere le peculiarità, la propensione a investire nel sociale e le tendenze più significative degli ultimi anni. Da questo sottogruppo emergono segnali interessanti rispetto alle tendenze note per il complesso della regione.

Una delle principali fonti per rilevare l'andamento della spesa sociale è rappresentata dai bilanci dei comuni. **Recentemente è stata rilasciata una piattaforma per raccogliere i dati di tutti i comuni italiani, che abbiamo utilizzato come base dati per la presente analisi** (www.openbilanci.it).

Nell'impossibilità di ricostruire i dati relativi a tutti i comuni lombardi**[1], si è cercato in particolare di leggere, in chiave comparativa, le dinamiche relative ai comuni lombardi ex-capoluogo di Provincia**, una scelta motivata sia dalla loro significatività (si tratta spesso dei comuni più grandi), sia dal fatto che si trattava di comuni omogenei dal punto di vista organizzativo, in quanto capofila di ambito: ciò significa che dovrebbero transitare dai loro bilanci le stesse partite[2]. Il focus della ricerca è la spesa per la funzione sociale, considerata, laddove possibile, al netto dei cimiteri, altrimenti nel suo complesso (laddove indicata "funzione sociale"si intende al lordo).

Per dare un'idea dell'importanza di questo campione dei 12 comuni capoluogo, **si precisa che la loro spesa per la funzione sociale rappresenta il 38,2% del totale di questa voce per tutti i comuni della Lombardia** (per una quota di popolazione del 22% del totale lombardo).

Si cercheranno  di cogliere le dinamiche più recenti (l'ultimo aggiornamento è dato dai preventivi 2014), e di confrontare il livello di investimento dei singoli territori (il peso

del sociale sulla spesa corrente e il dato pro-capite). Infine si presenteranno alcuni dati sul livello delle entrate da proventi per servizi sociali e sulla struttura dei costi.

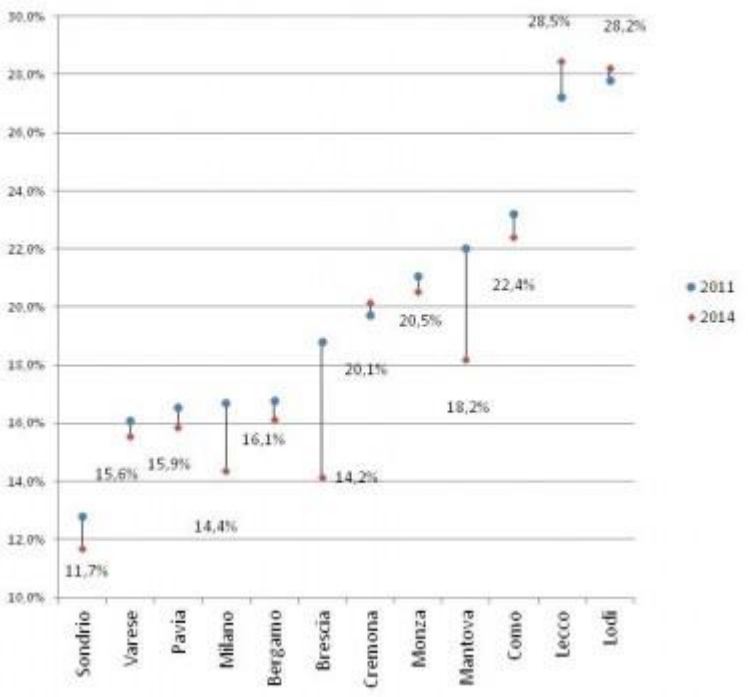
Si tratta di dati interessanti, se non altro perché i più aggiornati al momento: l'indagine sulla spesa sociale dei comuni è ferma al 2012 (si veda articolo correlato) e non sono stati diffusi dati da parte di altre fonti (ad esempio dalle rilevazioni regionali).

## Dove incide di più la spesa sociale (la propensione al sociale)

In sede di preventivo 2014, nella definizione dell'allocazione delle risorse correnti disponibili (stanziamenti di competenza), **mediamente questi comuni hanno attribuito circa il 15,4% della spesa alla funzione sociale, con una certa variabilità (Fig. 1): dall'11,7% di Sondrio al 29,6% di Lodi, il comune dove questa partita ha oggi un peso maggiore**. Elevata anche l'incidenza di Lecco (28,4%). Una precisazione è doverosa per Milano, dove l'incidenza medio-bassa (14,36%) è presumibilmente attribuibile alle particolarità del territorio metropolitano e all'elevata incidenza, nei bilanci di questo municipio, della spesa per la spesa per viabilità e trasporti (oltre il 30% della spesa corrente, mentre negli altri comuni diversi da Milano in media si riscontra un peso del 12,2%). L'evoluzione della spesa corrente di questo comune potrebbe essere inoltre inficiata da componenti straordinarie (es, Expo), ragion per cui va letto distintamente dagli altri municipi.

**Rispetto allo stesso dato del 2011 si osserva che nel medio periodo quasi tutti i comuni hanno contratto il peso della funzione sociale**: a significare che si è trattato di un settore particolarmente esposto – rispetto ad altri – in epoca di risanamento dei conti pubblici. Hanno fortemente ridimensionato l'importanza del sociale alcuni comuni che nel 2011 avevano un peso medio-basso (Sondrio), anche se le contrazioni maggiori si riscontrano in realtà dove storicamente la propensione a investire in questo campo era elevata (Brescia, Mantova). I comuni che in assoluto dedicavano quote più elevate di spesa a questo settore (Lecco, Lodi) hanno rafforzato la propria posizione anche nell'ultimo triennio.

Fig. 1 - Incidenza della funzione sociale sulla spesa corrente, preventivi 2011-2014 (%)




## La spesa pro—capite

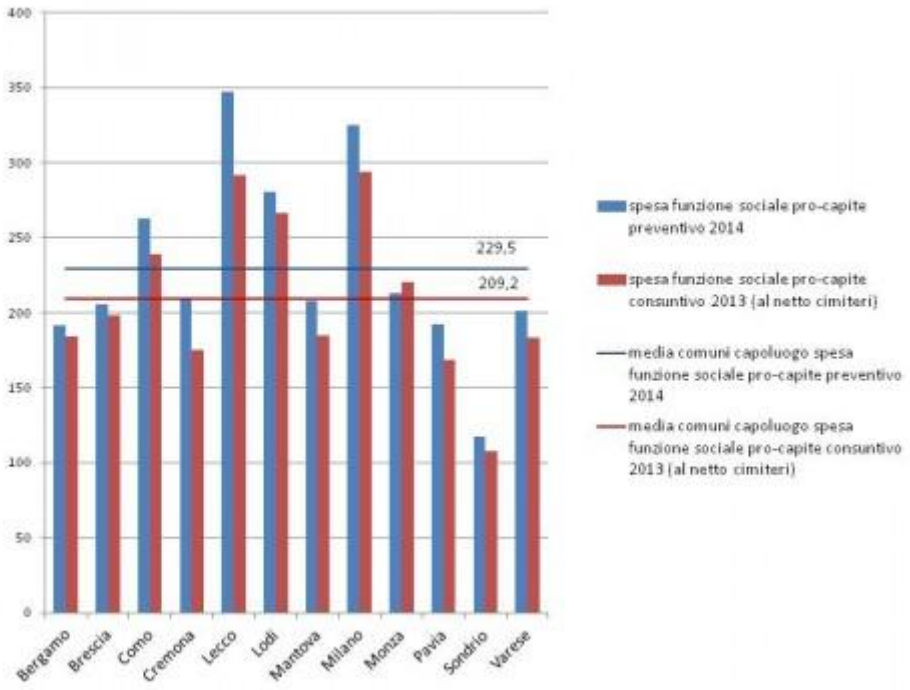
**Le evidenze più recenti circa la spesa sociale pro-capite di questi comuni testimoniano una variabilità molto pronunciata.** Premesso che si propongono due tipi di dati :

- quello più aggiornato, cioè al preventivo 2014, sul complesso della funzione sociale (blu);
- quello al consuntivo 2013 depurato del dato della spesa per cimiteri (in rosso);

i municipi con più alti valori pro-capite 2013 sono in assoluto Lecco e Milano (entrambi oltre 290€ di spesa netta), seguiti da Lodi. All'estremo opposto della distribuzione troviamo Sondrio (107,6€) e Pavia (168,3€), decisamente distanti dalla media (209,2€). Si tratta di differenze riconducibili principalmente alle scelte allocative dei diversi municipi e, in un certo senso, indicative dello sviluppo che si è inteso assegnare a tale settore. **Tra i comuni capoluogo i maggiori investimenti si concentrano nell'area metropolitana ma, in generale, non sembra esserci una correlazione con le dimensioni comunali** ( non si ritrovano negli altri capoluoghi più grandi); piuttosto risultano singoli territori (Lecco, Lodi e Como) con una maggiore propensione per il sociale, senza possibilità di ricondurli a particolari caratteristiche geografiche .

Comunque il dato riferito ai comuni capoluogo è decisamente più elevato rispetto a quello pro-capite sul complesso dei comuni lombardi (146,7€ al netto dei cimiteri) a testimoniare una spesa per il sociale che si concentra nelle realtà medio-grandi.

Fig. 2 - Spesa pro-capite per la funzione sociale (€)



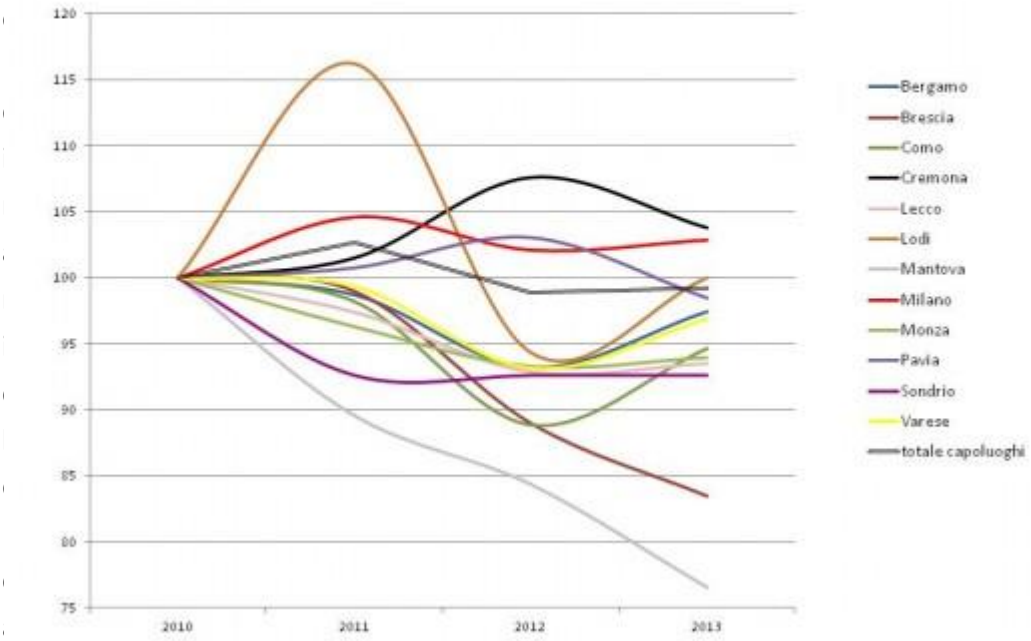

## Le tendenze evolutive

Come è cambiata la spesa per la funzione sociale di questi comuni capoluogo negli anni di forti tensioni per la finanza locale?

Partiamo, innanzi tutto, dai dati dei certificati consuntivi (Fig. 3). Nel complesso dei capoluoghi a fine 2013 la spesa impegnata risultava inferiore ai valori 2010 (-0,8%). Eccezion fatta per Cremona e Milano ed in modesta misura per Lodi, tutti gli altri municipi nel medio periodo hanno contratto i propri impegni nel sociale.

Se per i comuni capoluogo di provincia la tendenza 2010-2013 è quella di un lieve ridimensionamento della funzione sociale, va tenuto presente che lo stesso dato riferito al complesso dei comuni lombardi, evidenzia una contrazione molto più forte: l'Istat infatti ha rilevato per i municipi di questa regione un -4,7% degli impegni per la funzione sociale nello stesso periodo[3]. **Sembrerebbe quindi che ci sia stata una maggiore tenuta nei comuni maggiori, a dispetto dei territori più periferici, dove la crisi del welfare locale è stata molto più avvertita.**

Fig. 3 - Spesa sociale corrente per la funzione sociale nei certificati consuntivi, 2010-2013, numero indice (2010=100)




**m**

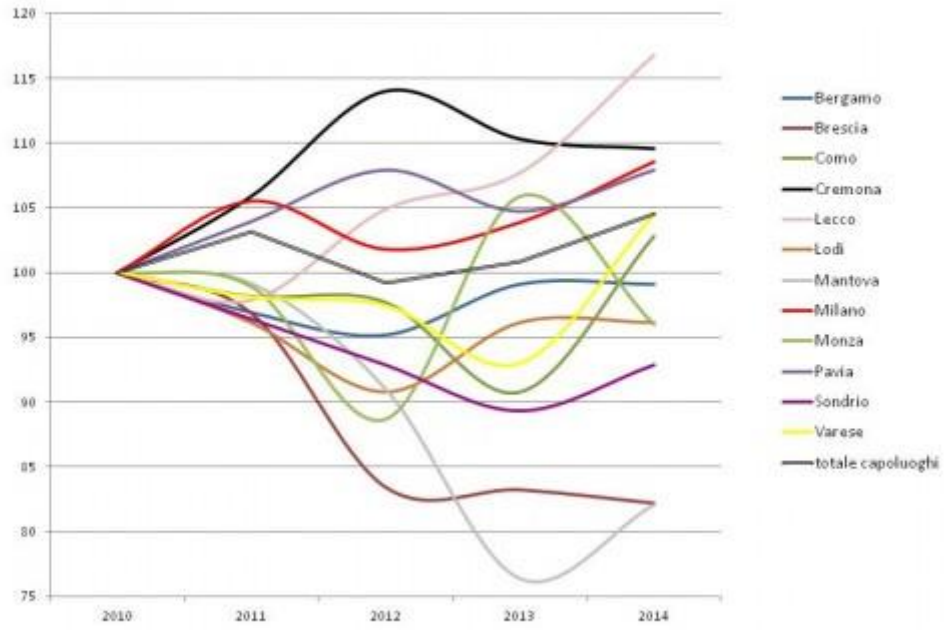
**Le dinamiche cambiano parzialmente se si osservano i dati a preventivo e soprattutto se si considera l'anno più recente (2014), (Fig. 4). Nel complesso, a livello nominale, gli stanziamenti per il sociale definiti nei preventivi dei comuni capoluogo hanno mostrato un andamento decisamente altalenante tra il 2010 e il 2013, con una ripresa nel 2014 che ha portato a un saldo per il periodo 2010-2014 di + 4,5%.** Lecco, Pavia e Milano mostrano un trend di medio periodo crescente, Cremona sperimenta un'accelerazione a inizio decennio e un'inversione di marcia negli ultimi anni (in ogni caso chiude a +9,6%). Le realtà dove invece gli stanziamenti nell'ultimo quinquennio si sono considerevolmente ridotti sono Sondrio, Brescia e Mantova: si trattava di comuni che già storicamente presentavano bassi livelli di spesa sociale pro-capite e che dunque, negli ultimi anni, hanno peggiorato il loro posizionamento rispetto alla media regionale.

Se dunque, il quadro evolutivo di medio periodo dei finanziamenti per il sociale è di grande instabilità, non è da sottovalutare, l'evidenza che emerge per l'ultimo anno**. Nel 2014 sembra essersi verificato un generale recupero:** viene ripristinata, a livello nominale, la situazione di risorse per la funzione sociale del 2011, prima delle manovre che hanno colpito più pesantemente la finanza comunale. **Dai comuni capoluogo arriva un segnale di ripresa per questo settore: anche se è prematuro generalizzarlo all'intera regione, l'inversione di tendenza in questi comuni è abbastanza evidente, come se fosse stato raggiunto il limite fisiologico oltre il quale non è ulteriormente possibile comprimere la funzione sociale.** E' possibile che abbia contribuito la politica con cui la Regione ha redistribuito spazi finanziari per alleviare la morsa del patto di

stabilità, dando una boccata d'ossigeno ai municipi; potrebbe dipendere anche dalla partecipazione dei comuni lombardi alla sperimentazione delle nuove regole contabili[4].

In ogni caso l'incremento di stanziamenti per il sociale a preventivo 2014 rispetto al 2013, è andato ben oltre l'aumento complessivo della spesa corrente dei comuni capoluogo, **a significare un ritorno a privilegiare questo settore nell'allocazione delle risorse disponibili.** Sarà necessario verificare, una volta che saranno disponibili i consuntivi 2014, se l'aumento degli stanziamenti è confermato da un aumento degli impegni.

Fig. 4 - Spesa corrente per la funzione sociale nei certificati preventivi, 2010-2014 - numero indice (2010=100)




## La capacità di copertura delle spese con le entrate e la struttura dei costi

Nel campione di comuni lombardi considerato, **mediamente i comuni riescono a coprire, con le entrate specifiche (accertamenti) – presumibilmente con le tariffe per i proventi da servizi sociali – il 4% della spesa sociale corrente** (tab. 1). Solo in poche realtà la copertura raggiunge livelli molto più consistenti: Brescia (17%), Milano (16%), Como e Sondrio (12%). Ciò può dipendere sia da una politica tariffaria nella definizione delle tariffe e soglie tariffarie per l'accesso ai servizi sociali, sia da diversi livelli delle condizioni economiche familiari del territorio.

**Tab. 1– Grado di copertura della spesa per la funzione sociale (al netto dei cimiteri), 2013 consuntivi**

| comune | spesa (milioni) | entrate (milioni) | grado di copertura |
|---|---|---|---|
| Bergamo | 21,20 | 0,70 | 3% |
| Brescia | 37,30 | 6,21 | 17% |
| Como | 19,90 | 2,44 | 12% |
| Cremona | 12,64 | 0 | 3% |
| Lecco | 13,77 | 0 | 3% |
| Lodi | 11,56 | 0 | 3% |
| Mantova | 8,71 | 0 | 5% |
| Milano | 371,00 | 58 | 16% |
| Monza | 26,50 | 1 | 5% |
| Pavia | 11,50 | 1 | 7% |
| Sondrio | 2,32 | 0 | 12% |
| Varese | 14,52 | 1 | 4% |
| Tot | 14,52 | 0,59 | 4% |

**I comuni esaminati si differenziano anche nelle scelte sulle modalità di produzione di servizi sociali** (Tab. 2). Le realtà dove ci si avvale di più di personale dipendente – ovvero quelle dove questo fattore ha un'elevata incidenza rispetto al totale dei costi - sono Pavia (31,9%), Como (30%) e Monza (29,1%). I casi di maggiore incidenza dei costi per servizi esternalizzati (appalti affidati direttamente dal comune) sono Lecco (63%) e Milano (61,7%); in ogni caso si tratta della tipologia di costi prevalente (59% nella media dei comuni in questione). Singolare il caso di Bergamo, dove la maggior parte dei costi è riferita a trasferimenti[5], si presume ad enti terzi che si occupano direttamente della gestione e dell'affidamento dei servizi.

**Tab. 2 – Composizione (%) della spesa sociale 2014 (preventivi) per fattori**

| | Personale | Prestazioni di servizi | Trasferimenti | Altro | TOTALE |
|---|---|---|---|---|---|
| Bergamo | 12,4% | 32,4% | 53,6% | 1,6% | 100,0% |
| Brescia | 28,2% | 58,6% | 10,6% | 2,6% | 100,0% |
| Como | 30,0% | 58,3% | 8,4% | 3,3% | 100,0% |
| Cremona | 21,8% | 53,3% | 16,3% | 8,6% | 100,0% |
| Lecco | 9,3% | 63,0% | 26,3% | 1,4% | 100,0% |
| Lodi | 16,2% | 54,0% | 27,5% | 2,3% | 100,0% |
| Monza | 29,1% | 53,5% | 10,2% | 7,2% | 100,0% |
| Milano | 22,6% | 61,7% | 13,2% | 2,4% | 100,0% |
| Mantova | 18,9% | 51,4% | 28,3% | 1,4% | 100,0% |
| Pavia | 31,9% | 58,4% | 6,8% | 2,9% | 100,0% |
| Sondrio | 27,9% | 32,3% | 35,3% | 4,5% | 100,0% |
| Varese | 22,9% | 49,0% | 25,6% | 2,5% | 100,0% |
| tot capoluogo | 22,8% | 59,0% | 15,4% | 2,8% | 100,0% |

## Per concludere

Le evidenze che emergono dal sottogruppo dei comuni capoluogo confermano alcune caratteristiche che da sempre contraddistinguono la spesa sociale:

- la situazione di forte eterogeneità da comune a comune, effetto del diverso livello di propensione a investire nel settore;
- l' instabilità del livello di interventi nel sociale nel medio periodo.

Si tratta di realtà sicuramente singolari rispetto al resto dei territori periferici, con livelli di spesa sociale pro-capite molto più sostenuti e nei quali si registra una maggior tenuta del settore rispetto al resto della regione.

Dal 2014 si registrano anche alcuni elementi che, dopo gli anni di rigore finanziario per il welfare locale,fanno pensare a una ripresa; ci si auspica si tratti di tendenze confermate dagli aggiornamenti successivi.

[1] Dalla banca dati è impossibile scaricare i modelli di un'intera regione. Da fonte Istat è invece disponibile il dato aggregato per l'intera regione (dati provvisori 2013), senza possibilità di dettaglio per comune.

[2] E' più probabile che il bilancio registri i finanziamenti e le spese per le partite gestite in forma associata, che invece potrebbero non essere registrate dai comuni minori.

[3] Al netto del servizio necroscopico e cimiteriale la riduzione raggiunge il -5,2%. Ns elaborazione su fonte Istat, I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali, 2010 e 2013.

[4] Si vedaIfel, "Crisi e risanamento della finanza pubblica: impatto e prospettive per i Comuni", Monza, 16/12/2015

[5] La voce "trasferimenti", secondo il modello di classificazione delle spese in uso, non permette di distinguere tra trasferimenti alle famiglie e trasferimenti a imprese o altre organizzazioni. Data la rilevanza si esclude che si riferisca interamente a trasferimenti monetari alle famiglie erogati dall'ambito.

*LombardiaSociale.it è un sito indipendente che si occupa di analisi e valutazione del sistema lombardo dei servizi e degli interventi sociali, sociosanitari e socio educativi, ampiamente intesi come welfare sociale. É un progetto ideato da Cristiano Gori, che lo dirige, realizzato da un'équipe di ricerca collocata presso l'Istituto per la Ricerca Sociale e finanziato e promosso dai principali soggetti che si occupano di welfare sociale in Lombardia.*

*Il principale obiettivo che persegue è la costruzione di uno spazio di confronto sul welfare lombardo, attraverso la pubblicazione online di materiali di analisi delle misure regionali, l'aggiornamento e la raccolta di punti di vista ed esperienze territoriali e l'organizzazione di seminari ed eventi di discussione e confronto con quanti operano nell'area del welfare sociale in Lombardia.*

PROGETTO REALIZZATO DA

Associazione per la Ricerca Sociale

IN COLLABORAZIONE CON

ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE irs

PROMOTORE ISTITUZIONALE

fondazione cariplo

PROMOTORI PRINCIPALI

CGIL SPI Lombardia · FNP CISL Pensionati Lombardia · UILPENSIONATI Milano e Lombardia

Caritas Ambrosiana · KORIAN

PROMOTORI ORDINARI

AGeSPI Lombardia
LegaCoop
Confcooperative