

# Quali risorse per le politiche sociali?

**REGIONI ED ENTI LOCALI SONO IN QUESTI MESI IMPEGNATI NELL'ANALISI DELLE RISORSE DISPONIBILI PER LA REALIZZAZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI TERRITORIALI IN RELAZIONE ALL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE DI RIFORMA DELL'ASSISTENZA (L. 328/00). L'ARTICOLO SI SOFFERMA SULLA POSSIBILITÀ DI RILEVARE SISTEMATICAMENTE TALI RISORSE, NEL QUADRO DI UNA PIÙ AMPIA RIFLESSIONE SULLO SVILUPPO DELLE POLITICHE SOCIALI TERRITORIALI.**

*Barbara Da Roit*  
Irs, Milano  
Università degli Studi di Milano-Bicocca

## L'ANALISI DELLE RISORSE PER LE POLITICHE SOCIALI

Numerose Regioni ed enti locali sono in questi mesi impegnati nella rilevazione e analisi delle risorse disponibili per la realizzazione delle politiche sociali territoriali in relazione all'attuazione della legge di riforma dell'assistenza (l. 328/00). Il trasferimento alle Regioni delle risorse previste dalla legge, e la predisposizione dei Piani di zona per la progettazione e realizzazione dei servizi e degli interventi in ambito locale, hanno sollecitato la ricognizione delle risorse complessivamente disponibili.

La marginalità che caratterizza storicamente questo settore delle politiche sociali, la frammentazione degli interventi e l'assenza di fonti informative integrate, hanno contribuito per lungo tempo a sottovalutare il tema delle risorse, che è recentemente divenuto di crescente interesse per gli analisti e per i decisori.

Notevoli sforzi sono stati compiuti per la ricostruzione dei flussi di finanziamento delle politiche sociali tra la fine degli anni '80 e gli anni '90 (Artoni, Ranci Ortigosa, 1989; Commissione d'indagine sulla povertà, 1997; Area-Cer, 1997). Fin dall'inizio è apparso evidente che, se i dati sulla spesa dello Stato per le erogazioni monetarie e per i trasferimenti agli altri enti pubblici erano facilmente ricostruibili, il punto debole si trovava nella spesa delle Regioni e dei Comuni. A questi livelli le informazioni si fanno più incerte, meno omogenee e difficilmente elaborabili. Infatti, non esiste in Italia un sistema unico di classificazione della spesa dei Comuni e delle Regioni per le

politiche sociali. I dati raccolti in importanti banche dati nazionali<sup>1</sup> non sono tempestivamente disponibili<sup>2</sup> e si presentano aggregati a tal punto da non consentire di analizzare la spesa per tipologia di intervento, destinatari, singoli servizi. Nonostante il ruolo centrale delle risorse appaia evidente per l'attuazione della legge di riforma, le fonti conoscitive a disposizione si presentano inadeguate. Ogni Regione possiede un diverso sistema di classificazione della spesa per le politiche sociali e, all'interno del proprio territorio, ciascun Comune contabilizza diversamente risorse e spese effettuate nell'ambito di queste politiche. La recente introduzione di sistemi di controllo di gestione in numerose amministrazioni comunali, soprattutto di medie e grandi dimensioni, rappresenta un'importante novità per l'analisi della spesa a livello comunale. Tuttavia, la diversa modalità di utilizzo di tali strumenti non consente un'analisi comparativa tra amministrazioni locali, né uno studio territoriale sovracomunale. Anche in presenza di sistemi regionali o territoriali di raccolta di dati sulle spese per gli interventi socio assistenziali, le informazioni sono parziali e risentono in ogni caso di criteri di classificazione non univoci. È pertanto compromesso l'utilizzo di queste informazioni sia da parte di chi studia le politiche pubbliche sia da parte di chi è coinvolto nel processo decisionale. Le analisi svolte finora si sono pertanto basate su stime effettuate a partire dai dati istituzionali disponibili (Commissione di indagine sulla povertà, 1997; Spano, 1999, 2000, 2001) o su rilevazioni limitate a un certo numero di casi (Da Roit,

2001; Montanelli, Fosti, 2000).

L'attenzione al tema delle risorse si è manifestato chiaramente in relazione al varo della legge di riforma dell'assistenza. In una prima fase si è posta attenzione soprattutto agli aspetti di compatibilità macroeconomia della spesa sociale (Bimbi *et al.*, 1999). In seguito si è assistito ad un dibattito sulle risorse (Gori, Da Roit, 2000), soprattutto in merito alla possibilità di rendere effettivi i contenuti della legge quadro in relazione alle disponibilità finanziarie (Breda *et al.*, 2001). Soltanto l'avvio della fase successiva di attuazione della riforma ha spostato l'accento sul livello territoriale e sulla utilità di conoscere le risorse disponibili in un determinato ambito territoriale per la realizzazione di interventi e servizi sociali.

Questo articolo si sofferma sulla possibilità di rilevare sistematicamente le risorse destinate ai servizi e interventi sociali, nel quadro di una più ampia riflessione sullo sviluppo delle politiche sociali territoriali. Dopo una rapida illustrazione del nuovo sistema di finanziamento delle politiche sociali introdotto dalla riforma, si affronterà il tema della rilevazione e dell'analisi delle risorse per le politiche sociali territoriali. Saranno in particolare discussi gli obiettivi ed i possibili strumenti per l'analisi delle risorse. Particolare attenzione sarà prestata agli aspetti problematici ed ai limiti, oltre che ai possibili sviluppi ed impieghi.

## IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DELLE POLITICHE SOCIALI PRIMA E DOPO LA LEGGE DI RIFORMA DELL'ASSISTENZA Stato, Regioni e Comuni associati

In Italia, il sistema socioassistenziale si caratterizza per la prevalenza delle erogazioni monetarie a favore delle famiglie, tradizionalmente di responsabilità dello Stato, e per il minore peso delle risorse destinate ai servizi e agli interventi sociali territoriali, di responsabilità di Regioni e Comuni.

Prima dell'entrata in vigore della legge di riforma dell'assistenza si distinguevano chiaramente due diversi canali di spesa per le politiche socioassistenziali. I benefici monetari a favore delle famiglie venivano erogati direttamente dallo Stato e dai suoi organi o per il tramite delle Regioni e dei Comuni.<sup>3</sup> Inoltre lo Stato, in virtù di numerose leggi di settore, erogava contributi alle Regioni ed agli enti locali per la realizzazione di interventi e servizi sociali destinati a particolari "categorie" di utenti finalizzati a raggiungere obiettivi predefiniti.<sup>4</sup> A loro volta, Re-

gioni ed enti locali potevano eventualmente integrare tali finanziamenti con risorse proprie, la cui finalizzazione era decisa in modo autonomo. La spesa pubblica per i servizi sociali territoriali si basava pertanto sostenuta su risorse provenienti da fondi statali, regionali e degli enti locali.

Anche in seguito all'approvazione della legge di riforma la spesa per le erogazioni monetarie "centrali" e quella per i servizi territoriali continua ad essere in buona parte separata. La spesa per i servizi territoriali, nostro principale interesse in questa sede, continua ad essere sostenuta da un "finanziamento plurimo", che prevede il contributo dello Stato, delle Regioni e degli enti locali (in particolare i Comuni). La legge prevede inoltre che le risorse messe a disposizione da ciascun livello istituzionale costituiscano un co-finanziamento delle attività svolte dal livello istituzionale competente, che non può utilizzarle per ridurre il proprio apporto finanziario. Pertanto, ciascun nuovo finanziamento statale erogato alle Regioni comporta che queste ultime incrementino le risorse proprie messe precedentemente a disposizione. Analoga regola vale per i Comuni nei rapporti con le Regioni.

Oltre a questa importante novità sono previsti dalla riforma alcuni cambiamenti nel sistema di finanziamento brevemente presentati di seguito.

### Il finanziamento statale

Il fondo nazionale per le politiche sociali riunisce per la prima volta le risorse statali annualmente disponibili per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. In un contesto tradizionalmente caratterizzato da frammentazione e settorialità degli interventi, l'attivazione del fondo consente per la prima volta di avere una visione d'insieme delle risorse statali destinate alle politiche sociali.

Nel fondo (3.080 miliardi nel 2001) sono confluiti sia i finanziamenti preesistenti relativi a politiche settoriali sia risorse aggiuntive stanziare dalla legge di riforma ("risorse indistinte"). Si è stabilito inoltre che il fondo può essere integrato da eventuali fondi europei, contributi e donazioni. La legge quadro ha infine previsto un riordino complessivo delle erogazioni monetarie a favore delle persone con disabilità e invalidità. Successivamente a tale riforma (che non è ancora avvenuta e che non sembra trovarsi al centro dell'agenda politica) le relative risorse, pur conservando uno specifico vincolo di destinazione, dovrebbero incrementare le risorse complessive del fondo:

si tratta di risorse di notevole entità, che superano di gran lunga la dotazione dell'attuale del fondo nazionale.

Le risorse provenienti dai fondi delle leggi di settore rappresentavano nel 2001 ben il 70% delle risorse complessive del fondo, mentre il restante 30% era costituito da risorse "indistinte", che rappresentano un incremento netto delle risorse complessivamente disponibili. Mentre le risorse "indistinte" sono interamente trasferite alle Regioni sulla base di quote capitarie ponderate, come stabilito dal piano nazionale per le politiche sociali, le risorse relative alle leggi di settore sono solo in parte destinate alle Regioni: il resto è distribuito all'Inps,<sup>5</sup> ai Comuni<sup>6</sup> o ad altri soggetti istituzionali e non,<sup>7</sup> in relazione alle specifiche norme di riferimento. La principale differenza tra le risorse del fondo nazionale provenienti da precedenti leggi settoriali e le nuove risorse indistinte consiste nel diverso vincolo di spesa cui sono sottoposte. Mentre le prime mantengono un vincolo di destinazione, per la quasi totalità delle seconde non è prevista alcuna specifica finalizzazione.<sup>8</sup>

### Il finanziamento regionale

I sistemi regionali di finanziamento delle politiche sociali si sono diversificati nel corso degli anni '80 e '90 in relazione allo sviluppo differenziato delle politiche sociali regionali. Ciascuna Regione, anche prima della legge di riforma, riceveva dallo Stato finanziamenti connessi alle leggi di settore. Accanto a questi finanziamenti statali le Regioni potevano prevedere lo stanziamento di risorse proprie collegate o alla propria legge di riordino sociosanitario o a leggi settoriali regionali. La somma dei finanziamenti statali e delle risorse proprie regionali rappresentava le risorse complessivamente disponibili per le politiche sociali che, a seconda dei casi, potevano essere spese direttamente dalla Regione o distribuite in ambito regionale agli enti locali e gli altri soggetti (pubblici e privati) erogatori di servizi riconosciuti dal sistema regionale. L'ammontare delle risorse proprie regionali messe a disposizione, nonché i criteri di finanziamento a favore degli enti locali e degli enti gestori dei servizi costituiscono un panorama estremamente eterogeneo (Fargion, 1997).

Come si è accennato, con l'entrata in vigore della legge di riforma dell'assistenza e l'attivazione del Fondo nazionale per le politiche sociali le Regioni ricevono un finanziamento annuale in unica soluzione che comprende sia risorse destinate alle politiche setto-

riali precedenti sia risorse aggiuntive senza vincolo di destinazione da utilizzare per la realizzazione del sistema di interventi e servizi sociali in ambito regionale e per garantire i livelli essenziali di assistenza stabiliti dallo Stato. Le Regioni dovrebbero pertanto prevedere finanziamenti propri aggiuntivi e definire i criteri per la finalizzazione e allocazione delle risorse nell'ambito del sistema regionale. Ciascuna Regione prevede pertanto specifici criteri di riparto dei finanziamenti, in relazione ai propri obiettivi di politica sociale.

### Il finanziamento comunale

Nell'ambito dei diversi sistemi regionali dei servizi gli enti locali, in particolare i Comuni prima dell'approvazione della legge di riforma, ricevevano finanziamenti dallo Stato,<sup>9</sup> dalla Regione<sup>10</sup> ed eventualmente da altri soggetti istituzionali.<sup>11</sup> La loro spesa complessiva era pertanto la somma dei contributi provenienti dai diversi livelli istituzionali, della compartecipazione degli utenti al costo dei servizi e delle risorse proprie destinate alle politiche sociali nell'ambito delle autonome scelte dell'amministrazione comunale.

Con la legge di riforma dell'assistenza, le fonti di finanziamento dei Comuni restano sostanzialmente invariate, mentre cambia il livello territoriale di riferimento, che si sposta dai singoli Comuni ai Comuni associati negli "ambiti territoriali" individuati per la programmazione e realizzazione dei servizi e degli interventi sociali. Una delle rilevanti novità introdotte dalla legge di riforma, infatti, è la pianificazione sociale in ambiti territoriali, generalmente sovracomunali, definiti dalle Regioni e di norma coinci-

### Note

1 Cfr., ad esempio, Ancitel e Ministero dell'Interno.

2 Basandosi sui certificati di conto consuntivo, sono i genere disponibili i dati del rendiconto relativo a due o tre anni prima.

3 Esempi tradizionali sono le pensioni per gli invalidi civili, le indennità di accompagnamento, l'assegno sociale. Più recenti sono gli assegni di maternità per le donne che non possiedono altre coperture previdenziali e gli assegni ai nuclei familiari con almeno tre figli minori, che si trovano in condizioni economiche svantaggiate.

4 Ad esempio, i fondi per la lotta alla droga, per l'inserimento sociale delle persone portatrici di handicap, per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

5 Ad esempio, gli assegni alle famiglie con almeno tre figli minori e gli assegni di maternità per le donne che non possiedono copertura previdenziale.

6 Ad esempio, le risorse relative al Reddito minimo di inserimento.

7 Altre amministrazioni dello Stato, organizzazioni di volontariato.

8 Vi sono due eccezioni, che non hanno però grande impatto economico.

9 Direttamente o per il tramite della Regione.

10 A volte attraverso le Aziende sanitarie locali.

11 L'Unione europea, enti territoriali quali le Province, le comunità montane, altri Comuni.

denti con i distretti sanitari.<sup>12</sup> Il sistema locale di finanziamento delle politiche sociali va pertanto strettamente collegato al processo di definizione e realizzazione dei piani di zona previsti dalla legge quadro: la raccolta e finalizzazione delle risorse per le politiche sociali avviene pertanto non nel singolo comune, ma attraverso la negoziazione all'interno degli "ambiti" territoriali. Questo cambiamento introduce la necessità (o offre la possibilità) di valutare le risorse disponibili non più a livello del singolo Comune ma dei Comuni associati nell'ambito territoriale definito.

### RILEVARE LE RISORSE DISPONIBILI PER LE POLITICHE SOCIALI TERRITORIALI

L'avvio del processo di definizione dei piani di zona è stato un'occasione importante per riflettere sugli obiettivi, gli strumenti disponibili, i vantaggi e le difficoltà di rilevare ed analizzare le risorse disponibili nell'ambito territoriale per la realizzazione delle politiche sociali. La rilevazione è a volte sollecitata dalla Regione che eroga i finanziamenti ai Comuni, a volte sentita come un'esigenza degli attori coinvolti nel processo di definizione del piano. In alcuni casi è la Regione stessa, infatti, a richiedere ai responsabili dei piani di zona di indicare le risorse messe a disposizione per verificarne la coerenza con gli obiettivi fissati dalla Regione ed assicurarsi un apporto di risorse aggiuntivo a quello stanziato dagli altri livelli istituzionali; in altri casi la Regione di concerto con le Province e i Comuni organizza un sistema di rilevazione *ad hoc*.

### Alcuni dilemmi della rilevazione

La ricostruzione del quadro di tutte le risorse disponibili per gli interventi e i servizi sociali in un dato territorio nasconde alcuni dilemmi, nonostante l'apparente chiarezza dell'obiettivo.

Un primo aspetto problematico riguarda la definizione dei contenuti e dei confini dei servizi e degli interventi sociali. Delimitare i confini tra servizi sociali e servizi scolastici, formativi, sanitari, del lavoro può risultare assai complesso.<sup>13</sup> Inoltre, l'inclusione o esclusione di taluni servizi dall'ambito dei servizi sociali è legato strettamente alla concezione della natura stessa dei servizi sociali. Attività quali il pre-scuola o post-scuola, i centri estivi per i bambini e gli adolescenti o i soggiorni climatici per gli anziani organizzati dal Comune, aperti a tutti e (quasi) interamente finanziati dalle

famiglie attraverso le quote di partecipazione, sono o non sono servizi sociali? È evidente come diverse risposte a tale quesito siano indice di una diversa concezione dei servizi sociali, del loro grado di universalismo e selettività.

In secondo luogo una rilevazione delle risorse disponibili presuppone una decisione sulla natura della spesa da prendere in considerazione: solo la spesa pubblica o anche la spesa privata? Normalmente il discorso sulle risorse per le politiche sociali si concentra sulle risorse messe a disposizione dai diversi soggetti istituzionali. Tuttavia, sappiamo che in Italia buona parte della spesa per le attività di cura è sostenuta direttamente dalle famiglie grazie a risorse private per l'acquisto di servizi pubblici e privati. La decisione di considerare unicamente la spesa pubblica può essere dettata da ovvie ragioni pratiche, in particolare dalla difficoltà di reperire informazioni sulla spesa delle famiglie. Ciononostante è importante ricordare che tale scelta influirà in modo cruciale sul quadro conclusivo.

Ulteriore problema è rappresentato dalla definizione di criteri comuni di raccolta e classificazione dei dati. Anche in questo caso una domanda apparentemente tecnica nasconde scelte diverse e differenti concezioni dei servizi sociali. Se classifichiamo ad esempio le spese sulla base di macro aree di intervento (gli adolescenti, gli anziani, la famiglia) la scelta delle aree e la collocazione di ogni intervento in un'area piuttosto che in un'altra rappresentano decisioni arbitrarie che influiranno necessariamente sulla lettura e sull'analisi dei dati. Altrettanto delicato, ad esempio, è il trattamento delle cosiddette "spese generali", che si riferiscono a quei costi che sono difficilmente ripartibili tra le diverse aree di intervento. Una diversa considerazione di questo tipo di spesa può rendere problematica la lettura dei dati raccolti.

A domande di questa natura non è possibile, ed è anche di scarsa utilità,

rispondere in questa sede e una volta per tutte. Ciò che si vuole sottolineare è come la valutazione delle risorse disponibili presupponga l'attribuzione di significati condivisi ai diversi interventi, alle diverse modalità organizzative dei servizi nonché alle finalità della rilevazione. In questo senso, la rilevazione delle risorse presuppone un confronto e una negoziazione tra i diversi soggetti coinvolti nel processo di definizione ed attuazione dei piani di zona per l'attribuzione di significati, obiettivi e strumenti disponibili. Il numero e la natura dei diversi soggetti coinvolti (istituzioni, enti erogatori pubblici e privati, rappresentanti di interessi) potranno influenzare le decisioni in merito.

Idealmente la rilevazione dovrebbe condurre alla definizione di una matrice di provenienza e destinazione delle risorse che includa tutti i soggetti considerati rilevanti per la realizzazione del sistema, in cui risulti chiaro quali risorse sono messe a disposizione e quali sono ricevute da ciascun soggetto. Nell'esempio di tavola 1, che si basa su un'ipotesi semplificata,<sup>14</sup> le risorse complessivamente a disposizione nel sistema territoriale degli interventi e dei servizi sociali sono pari a 100. I Comuni contribuiscono al sistema mettendone a disposizione 50. Il restante 50 è dato dalla somma dagli apporti di Regione, Stato, Ipab e utenti. Tuttavia a ben vedere l'apporto effettivo dei Comuni è pari a 20 (ovvero 50 - 30, risorse che i Comuni ricevono da Regione, Stato e utenti). L'apporto effettivo delle Ipab è pari a 0 e quello degli utenti pari a -45 (forniscono 10 e ricevono 55).

La costruzione di una matrice come questa richiede la raccolta di informazioni sulle risorse messe a disposizione da tutti i soggetti coinvolti e presuppone che questi dispongano di un sistema contabile compatibile con questo obiettivo generale. In effetti, molti degli attori coinvolti possiedono dati di spesa relativi alle attività socioassistenziali di cui sono responsabili; tuttavia i dati hanno spesso struttura disomogenea, sono difficilmente confrontabili e non consentono un'imme-

**TAVOLA 1 Esempio di matrice di provenienza e destinazione delle risorse**

Provenienza	Destinazione					Totale
	Comuni	Regione	Ipab	Stato	Utenti	
Comuni	-	-	10	-	40	50
Regione	10	-	-	-	-	10
Ipab	-	-	-	-	15	15
Stato	15	-	-	-	-	15
Utenti	5	-	5	-	-	10
<b>Totale</b>	<b>30</b>	<b>-</b>	<b>15</b>	<b>-</b>	<b>55</b>	<b>100</b>

diata ricostruzione della spesa consolidata a livello territoriale.

Nelle esperienze in atto di rilevazione della spesa si opta spesso per rilevazioni *ad hoc*. Tale scelta comporta necessariamente una selezione dei soggetti presso cui effettuare la rilevazione, per ragioni di complessità e di tempo. La modalità di rilevazione deve necessariamente conciliare una duplice necessità. In primo luogo occorre che gli strumenti utilizzati permettano di acquisire dati sufficienti per costituire una base conoscitiva attendibile ed utilizzabile in fase di progettazione degli interventi a livello distrettuale e definizione/ridefinizione delle modalità di finanziamento. In secondo luogo, è necessario che si tratti di strumenti di rilevazione sufficientemente semplici da essere impiegati correttamente e rapidamente.

In diversi contesti si è pertanto sperimentata la rilevazione contemporanea presso i Comuni dell'ambito territoriale interessato, il distretto sanitario corrispondente e alcuni importanti erogatori pubblici e privati. La partecipazione economica degli utenti al costo dei servizi viene determinata indirettamente facendo affidamento, in particolare, sui dati resi disponibili dai Comuni e dagli enti erogatori presso cui si effettua la rilevazione.

Di seguito si evidenzia come il quadro conoscitivo possa essere ricostruito a partire da rilevazioni *ad hoc* a partire dai dati di bilancio dei Comuni, dell'Azienda sanitaria e di alcuni enti erogatori.

## Il bilancio comunale

Il bilancio comunale può fornire alcune informazioni di base sulla quantità di risorse complessivamente spese dal singolo Comune per l'organizzazione e/o gestione dei servizi e sulla loro provenienza.

L'insieme delle risorse destinate agli interventi ed ai servizi sociali da parte dei Comuni è facilmente rilevabile dal bilancio comunale, sia per le spese di natura "corrente" sia per gli

investimenti.<sup>12</sup> Occorre sottolineare che l'estrazione dal bilancio, che ha il pregio di essere molto agevole, ci consegna una grandezza rappresentativa della "spesa sociale" che potrebbe però includere alcuni servizi che non rientrano nella definizione condivisa di servizi sociali o, al contrario, escluderne altri. L'organizzazione delle voci di spesa all'interno del bilancio rende difficile acquisire dati disaggregati per tipi di utenza o di servizi. Il bilancio è, infatti, scarsamente utilizzabile per individuare le risorse destinate, ad esempio, all'assistenza domiciliare per anziani o agli affidi per i minori.<sup>16</sup> Altri documenti contabili (ad esempio i Piani esecutivi di gestione che alcuni Comuni, ma non tutti, utilizzano) o extracontabili (specifiche rendicontazioni effettuate per altre finalità) possono fornire informazioni di maggior dettaglio. Il principale problema di queste fonti è la loro disomogeneità, che rende difficile il confronto tra diversi Comuni nonché l'aggregazione dei dati di spesa a livelli territoriali più ampi.

Per quanto riguarda le fonti di finanziamento della spesa sociale, i problemi che si pongono sono analoghi. Come si è detto, soltanto una parte della spesa sociale del Comune è finanziata con mezzi propri, ad esempio attraverso le imposte locali. Il Comune riceve, infatti, trasferimenti mirati allo sviluppo delle politiche sociali locali (regionali, statali, della comunità montana, della provincia). Una quota della spesa sociale può essere eventualmente finanziata da altri enti locali, che usufruiscono (o i cui cittadini usufruiscono) di servizi erogati dal Comune preso in esame.<sup>17</sup> Gli utenti dei servizi corrispondono, infine, parte delle risorse impiegate dall'amministrazione comunale.<sup>18</sup> In questo caso, alcune informazioni relative alle entrate del Comune per la realizzazione degli interventi e dei servizi sociali sono rilevabili dal bilancio.<sup>19</sup> Tuttavia, la modalità di iscrizione a bilancio di queste somme può variare significativamente da Comune a Comune ed è improbabile che si pos-

sa individuare un'unica modalità di rilevazione direttamente dai bilanci comunali.

Pertanto, l'esame del bilancio comunale fornisce alcuni dati, che non sono però sufficienti ad effettuare un'analisi approfondita della spesa sociale per aree di intervento, per specifici servizi o in relazione alle diverse modalità di finanziamento. In numerose rilevazioni della spesa comunale ci si affida pertanto a rilevazioni *ad hoc*. La tavola 2 riporta un esempio di scheda di rilevazione comunale. Per ciascun servizio sono richieste, prima dei dati economici, alcune informazioni sul numero di utenti e sulla modalità di ge-

### Note

12 Data la frammentazione istituzionale che caratterizza il contesto italiano, normalmente gli ambiti territoriali riuniscono più Comuni. Nel caso di città di medie e grandi dimensioni, l'ambito territoriale può coincidere con il comune.

13 Un esempio ormai "classico" di questa difficoltà è dato dalla collocazione degli asili nido. Le norme di riordino socioassistenziale approvate da numerose Regioni a partire dagli anni '80 hanno risolto diversamente la questione. In alcune regioni, infatti, gli asili nido erano ricompresi tra i servizi sociali, in altre tra i servizi educativi; cfr. Artomi, Ranci Ortigosa (1989).

14 Sono presi in considerazione, oltre ai Comuni dell'ambito territoriale, la Regione, lo Stato, le Ipb e gli utenti. Sono invece esclusi fornitori privati profit e non profit e altri soggetti pubblici quali la Provincia e la comunità montana.

15 Le spese del Comune sono ripartite in dodici "Funzioni"; le spese relative al settore socioassistenziale si trovano raggruppate nella "Funzione 10: settore sociale". All'interno della funzione 10, sono individuati cinque Servizi: i primi quattro fanno riferimento a interventi nel settore sociale. Si tratta, in particolare, di (1) asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori; (2) servizi di prevenzione e riabilitazione; (3) strutture residenziali e di ricovero per anziani; (4) assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona. Per ciascun servizio la spesa complessiva è distinta in diversi tipi di spesa (spese per il personale, per l'acquisto di beni, per l'acquisto di servizi, per trasferimenti, ecc.).

16 Anche le disaggregazioni disponibili sono poco utilizzabili in termini comparativi; infatti, rilevazioni *ad hoc* hanno evidenziato che ciascuna amministrazione tende a ripartire le spese fra i diversi servizi in modo non omogeneo.

17 È il caso, ad esempio, di un Comune che gestisce l'asilo nido cui accedono non solo cittadini del comune stesso, ma anche residenti di comuni limitrofi, i quali cofinanziano la gestione del servizio.

18 Sono esempi di questo tipo di finanziamento le rette di frequenza ai centri socio educativi, ai centri diurni, o il recupero a carico degli utenti e dei familiari di parte dei costi sostenuti dal Comune per il ricovero di persone anziane non autosufficienti o disabili presso centri residenziali.

19 In particolare, tra le entrate extratributarie e i trasferimenti.

**TAVOLA 2 Esempio di rilevazione della spesa sociale del Comune**

Intervento o servizio	N. utenti	Modalità di gestione	di cui					Costo a carico del Comune (f=a-b-c-d-e)
			Spesa totale (a)	Contributi statali (b)	Contributi regionali (c)	Contributi da altri Comuni (d)	Contributi degli utenti (e)	
Servizio 1	200	Diretta	100	10	5	0	20	65
Servizio 2	10	Appalto	10	0	2	0	5	3
Servizio 3	1	Delega	1	0	0	0	0	1
...	...	...	...	...	...	...	...	...
<b>Totale</b>	<b>1</b>		<b>1000</b>	<b>100</b>	<b>200</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>500</b>

stione che possono fornire indicazioni importanti in fase di lettura dei dati. Per quanto riguarda, invece, i dati economici, per ciascun intervento o servizio, è indicata la spesa complessiva sostenuta dal Comune (a). Sono inoltre riportati i diversi contributi che il Comune riceve da vari enti (Stato, Regione, altri Comuni, utenti) per il singolo servizio o intervento. L'ultima colonna (f) rappresenta, infine, la spesa per attività socioassistenziali sostenuta dal Comune grazie all'impiego di risorse proprie, che risulta sottraendo dalla spesa complessiva i contributi e le varie entrate a favore dell'ente stesso. Ad esempio, il servizio 1, che assorbe il 10% delle risorse complessivamente disponibili, è finanziato per il 65% con risorse proprie del Comune, per il 20% dai contributi degli utenti e per il restante 15% dallo Stato e dalla Regione. Si può anche osservare che la spesa per il servizio 1 assorbe il 13% di tutte le risorse proprie messe a disposizione dal Comune per gli interventi ed i servizi sociali.

Questo tipo di rilevazione, se effettuata in modo omogeneo nei comuni appartenenti all'ambito territoriale interessato, rappresenta un'importante fonte conoscitiva e una prima approssimazione delle risorse impiegate dagli enti locali per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. È, ad esempio, possibile confrontare la situazione di comuni diversi appartenenti al medesimo ambito territoriale e valutare l'impatto di diverse modalità

di gestione dei servizi sui costi e sul loro finanziamento. Inoltre, a partire da queste informazioni, si può costruire un aggregato di spesa a livello territoriale per fonte di finanziamento e stabilire per ciascuna area di intervento il livello di impegno pubblico locale regionale e statale, oltre che il grado di partecipazione dell'utenza al costo dei servizi, come nell'esempio di tavola 3 con riferimento al solo servizio 1.

Le voci di spesa e di entrata relative a ciascun soggetto coinvolto potrebbe essere classificate sulla base della macro area di intervento, come avviene nell'ambito del piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003.<sup>20</sup> Inoltre, si possono utilizzare tipologie di servizi e interventi in relazione alla funzione svolta nell'ambito del sistema di welfare.<sup>21</sup> Possono essere identificati ulteriori caratteristiche degli interventi, ad esempio distinguendo tra erogazioni monetarie e fornitura di servizi, oppure sottolineando il raggio d'azione dei servizi (infracomunale, sovracomunale, distrettuale, ecc.).

### Il bilancio sociale e sociosanitario della Asl

Il bilancio delle Aziende sanitarie locali (o dei distretti sanitari) rappresenta un'ulteriore importante fonte di informazione.

In primo luogo, in alcune regioni le Aziende sanitarie erogano per conto della Regione le risorse finalizzate agli interventi ed ai servizi sociali agli enti locali ed ai soggetti erogatori. È per-

tanto possibile ricostruire l'entità e l'allocatione delle risorse per le attività socioassistenziali. Ciò consente sia di verificare la completezza dei dati rilevati su base comunale, sia l'inclusione di risorse che sfuggono al controllo dei Comuni perché trasferite direttamente ai fornitori di alcuni servizi. Grazie a una rilevazione presso le Asl o i distretti è inoltre possibile evidenziare le risorse impiegate per la gestione di servizi sociali eventualmente delegati dai Comuni.

Infine, presso le Asl o i distretti è possibile rilevare la spesa sanitaria destinata ai servizi sociosanitari integrati. È pertanto possibile integrare le conoscenze sulle risorse dei diversi fondi sociali con dati sulla spesa sanitaria di particolare rilievo per alcune aree dei servizi sociali.

Quest'ultimo aspetto riveste notevole importanza anche in vista dell'applicazione dell'atto di indirizzo sull'integrazione sociosanitaria e per la garanzia dei livelli essenziali di assistenza sanitari e sociosanitari.

Lo schema di rilevazione per le Asl sarà duplice: uno per gli interventi di natura sociale ed uno per gli interventi di sociosanitari integrati, come esemplificato nelle tavole 4 e 5.

Perché i dati relativi alla spesa sanitaria e sociale delle Asl siano leggibili in modo integrato con quelli raccolti dai Comuni, è necessario che i criteri di rilevazione siano identici. La definizione delle prestazioni da includere ed escludere, l'individuazione delle macro

**TAVOLA 3 Esempio di aggregazione dei dati della spesa sociale del Comune, Servizio 1**

Intervento o servizio	N. utenti/ popolazione di riferimento	Modalità di gestione	di cui					Costo a carico del Comune (f=a-b-c-d-e)
			Spesa totale (a)	Contributi statali (b)	Contributi regionali (c)	Contributi da altri Comuni (d)	Contributi degli utenti (e)	
Comune A	2	Diretta	100	10	5	0	20	65
Comune B	1	Appalto	100	10	5	0	40	45
Comune C	0,5	Appalto	10	1	1	0	2	6
...	...	...	...	...	...	...	...	...
<b>Totale</b>	<b>1</b>		<b>1000</b>	<b>100</b>	<b>200</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>500</b>

**TAVOLA 4 Esempio di rilevazione della spesa sociale dell'Asl/Distretto**

	Spesa sociale			gestione diretta servizi	Entrate (per gestione diretta)		
	a favore del Comune A	a favore del Comune B	a favore di enti e strutture pubbliche e private		dal Comune di ...	da altri Comuni	Da utenti
Servizio 1							
Servizio 2							
Servizio 3							
...							
<b>Totale</b>							

**TAVOLA 5 Esempio di rilevazione della spesa sanitaria per attività sociosanitarie integrate dell'Asl/Distretto**

	Spesa sanitaria			
	a favore del Comune A	a favore del Comune B	a favore di enti e strutture pubbliche e private	gestione diretta servizi
Servizio 4				
Servizio 5				
Servizio 6				
...				
<b>Totale</b>				

aree di intervento, le tipologie dei servizi sopra discussi dovranno pertanto essere concordate con l'azienda sanitaria e il distretto.

### Il bilancio di alcuni enti erogatori

Analoga rilevazione può essere effettuata presso i più rilevanti (sotto il profilo economico) enti erogatori di servizi presenti ed attivi nel territorio i cui bilanci non confluiscono in quello dell'Asl o dei Comuni di riferimento. È il caso, ad esempio, di strutture residenziali per anziani o altri servizi con analoghe caratteristiche che ricevono pagamenti direttamente dalle famiglie oltre che dagli enti pubblici territoriali.

I dati di spesa rilevati presso gli enti erogatori consentono una valutazione della spesa privata che sarebbe difficilmente stimabile prendendo in esame i soli Comuni e le aziende sanitarie. Particolare cautela dovrà essere prestata per evitare duplicazioni nel computo finale delle risorse disponibili.

### QUALI SONO I RISULTATI ATTESI DELLA RILEVAZIONE E DELL'ELABORAZIONE DEI DATI

L'aumento e il miglioramento qualitativo delle conoscenze sulle risorse per le politiche sociali locali potrebbe sia ampliare gli strumenti di analisi di tali politiche, sia sostenere il processo decisionale di definizione, attuazione e valutazione delle politiche.

Si è cercato di mostrare come sia

possibile attraverso pochi indicatori cogliere l'insieme delle risorse disponibili, l'allocazione delle risorse tra le diverse aree di intervento e le relative fonti di finanziamento. Tali elementi conoscitivi possono mettere in luce diversi scenari di politica sociale, oltre a fornire strumenti per la valutazione delle diverse modalità di gestione dei servizi, dei livelli territoriali di erogazione dei servizi, dei bacini di utenza degli stessi.

L'adozione di strumenti analoghi in più ambiti territoriali consentirebbe una rilevazione omogenea a livello provinciale e regionale e persino nazionale, nella direzione auspicata dalla legge di riforma dell'assistenza in materia di sistema informativo sulle politiche sociali. Inoltre, l'organizzazione stabile di sistemi di rilevazione offrirebbe informazioni e renderebbe possibili analisi comparative ed in serie storica, con la possibilità di osservare l'evoluzione della spesa per i servizi e gli interventi sociali in rapporto all'evoluzione dei bisogni e allo sviluppo dell'offerta.

La disponibilità di informazioni e la possibilità di elaborare dati sulla spesa sociale possono rappresentare una considerevole risorsa a sostegno dei processi decisionali: a partire da una situazione di pressoché totale assenza di informazioni o, peggio, confusione sui dati, qualsiasi progresso in direzione della costruzione di una base informativa stabile non potrebbe che andare a beneficio del processo di pro-

grammazione a tutti i livelli. È bene tuttavia non enfatizzare i vantaggi di tale prospettiva e tenere in considerazione limiti e problemi.

In primo luogo la rilevazione dei dati di spesa è un processo complesso e costoso, soprattutto sotto il profilo organizzativo. Occorre che all'interno della pubblica amministrazione si trovino modalità di interazione tra diversi settori di attività (in particolare i servizi sociali, i servizi economico-finanziari) che hanno spesso modalità operative e linguaggi diversi, oltre che un diverso interesse in un'attività come quella qui discussa. L'effettiva possibilità di realizzare una buona rilevazione delle risorse destinate alle politiche sociali può dipendere, in buona parte, dalla capacità di coordinamento dei diversi settori.

Non ci si può attendere, inoltre, che in virtù della disponibilità dei dati sulla spesa la definizione delle politiche avvenga sulla base di una razionale valutazione di bisogni, individuazione degli obiettivi, degli strumenti e delle risorse da impiegare. Vi è invece la possibilità che, in tutto o in parte, la rilevazione delle risorse sia utilizzata per "giustificare" a posteriori le scelte assunte, ovvero che la riflessione sulle risorse sia giustapposta a decisioni prese in merito alla loro allocazione. Tuttavia tenere conto anche di questa dimensione può essere di aiuto in una costruzione consapevole delle politiche e nella partecipazione attiva di tutti quei soggetti che secondo la legge di riforma dovrebbero essere attivamente coinvolti nella definizione e realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

A quest'ultimo proposito è indubbio che rilevare quali sono le risorse pubbliche e private a disposizione per le politiche sociali e come sono distribuite rappresenta un contributo alla trasparenza e può fornire elementi conoscitivi per la negoziazione tra tutti i soggetti a vario titolo coinvolti nella realizzazione del sistema integrato degli interventi e servizi sociali.

### Note

20 Ad esempio, le macro aree potrebbero essere (1) responsabilità familiari; (2) diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; (3) disabilità; (4) anziani; (5) immigrazione; (6) contrasto dell'esclusione sociale e alla povertà, dipendenze; (7) servizi generali e altro. Rispetto alle previsioni del Piano nazionale per le politiche sociali, l'area 6 è più ampia e l'area 7 è stata aggiunta per evidenziare le spese di carattere generale e non attribuibili alle singole aree.

21 Ad esempio, l'articolazione prevista dal piano della Regione Umbria prevede: (a) Servizi e interventi territoriali di orientamento e prevenzione; (b) Servizi e interventi domiciliari e di sostegno familiare; (c) Servizi e interventi diurni/semi-residenziali; (d) Servizi e interventi comunitari e residenziali; (e) Servizi e interventi di emergenza.

**TAVOLA 6 Esempio di rilevazione della spesa sociale e sanitaria di una struttura residenziale collocata nell'ambito territoriale (solo spese correnti)**

	Spesa complessiva annua	Contributi sanitari pubblici	Rette degli utenti	Rette dei Comuni
Servizio A				
Servizio B				
Servizio C				
...				
<b>Totale</b>				