

OLTRE IL GIARDINO?
**FONTI, DATI E STUDI A CONFRONTO PER LA RICOSTRUZIONE
DELLA SPESA SOCIALE DEI COMUNI**

ABSTRACT¹

1. Le attività di monitoraggio dell'Ires

Nel rapporto di ricerca vengono presentati i risultati della quarta annualità di monitoraggio realizzata dall'Ires sui processi di trasformazione che negli ultimi anni hanno investito il settore socio-assistenziale. Dall'emanazione della legge di riforma di tale comparto (L. n. 328) nel 2000, infatti, l'Area *Welfare* dell'Ires – in collaborazione con le strutture nazionali della Cgil² - ha realizzato un monitoraggio in più tappe sugli stili di attuazione, sui percorsi in atto, sui fenomeni di inerzia e di innovazione che, seppure in modo discontinuo e occasionale, hanno attraversato il territorio nazionale³.

In particolare, l'aspetto monitorato più di recente e che viene illustrato dettagliatamente in questo rapporto è quello della spesa sostenuta dai 13 grandi comuni⁴ per i servizi e gli interventi socio-assistenziali. A partire dalla consapevolezza di quanto le fonti ed i dati attualmente disponibili sulla tematica consentano parziali analisi di sistema a livello nazionale, si sono ricostruiti i comportamenti istituzionali delle 13 grandi città italiane, mettendone a fuoco gli indirizzi di *policy* che emergono dalle scelte di investimento delle risorse finanziarie.

¹ Il rapporto è frutto della collaborazione fra: Maria Luisa Mirabile, direzione scientifica; Francesca Carrera, Anna Teselli, coordinamento; Riccardo Zelinotti, ricercatore.

² In particolare il Dipartimento Confederale Politiche Sociali e Welfare, l'Inca e lo Spi. Le attività finora realizzate si sono connotate anche come strumento di automonitoraggio, che ha messo in evidenza luci e ombre nell'operato sindacale, con l'obiettivo di rafforzare la funzione stessa del sindacato e insieme favorire una riflessione sugli elementi di snodo che possono promuovere o meno un'attuazione effettiva della riforma in corso.

³ Tra gli altri, cfr. Mirabile, M.L. (a cura di), *Italie sociali. Il welfare locale fra Europa, riforme e federalismo*, Donzelli, Roma, 2005.

⁴ I tredici Comuni definiti dall'Istat "Grandi Comuni", ovvero quelli che contano una popolazione di oltre 250.000 residenti, sono: Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Verona, Venezia.

2. Il percorso metodologico dello studio sulla spesa socio-assistenziale

Notoriamente sviluppare degli approfondimenti circostanziati, se non proprio delle analisi accurate, sulla spesa dedicata al settore socio-assistenziale in Italia è un'operazione percorribile soltanto in modo parziale e avendo ben chiari i limiti di indagine che sono 'a monte' di ogni lavoro su questo tema. Due sono fondamentalmente i presupposti di cui tener conto.

Innanzitutto, il fatto che storicamente la gestione degli interventi socio-assistenziali è stata affidata nella maggior parte dei casi ai comuni o talvolta per delega alle Asl e questo significa rintracciare la spesa dedicata a tale comparto prevalentemente all'interno dei bilanci comunali, notoriamente documenti diretti ad una rendicontazione 'tutta interna' alle amministrazioni locali, quindi scarsamente finalizzati rispetto ai contenuti, agli obiettivi e alle metodiche specifiche di ciascun ambito di intervento e di spesa. Ciò ha determinato un duplice effetto: da una parte ha scarsamente identificato l'insieme di interventi che compone il settore dell'assistenza da quelli che fanno più capo in senso allargato ai servizi alla persona, come quelli scolastici, di formazione o, in senso limite, quelli necroscopico-cimiteriali (che spesso vengono rendicontati insieme all'ambito socio-assistenziale); dall'altra ha frammentato la rendicontazione dell'intervento socio-assistenziale in voci di spesa disparate oppure l'ha accorpata in un capitolo di spesa eccessivamente ampio.

Il secondo presupposto riguarda il fatto che la scarsa possibilità utilizzare criteri di comparabilità tra le diverse spese socio-assistenziali sostenute dai comuni è legata, oltre alla varietà delle soluzioni di rendicontazione adottate a livello locale, alla scarsa attenzione finora dedicata a tale tematica, che soltanto sporadicamente ha condotto alla realizzazione di rilevazioni e/o analisi a carattere nazionale⁵. Ciò è dipeso: a) dall'oggetto di analisi che, come si è sottolineato, si presenta altamente variabile e disorganico, e che ha potuto alimentare quindi un possibile 'scoraggiamento conoscitivo' della tematica-spesa socio-assistenziale; b) da fonti informative incomplete e frammentarie che, in modo analogo alle caratteristiche dell'oggetto di indagine, hanno potuto disincentivare analisi di merito; c) dalla limitata attitudine delle istituzioni nazionali nel

⁵ Più frequenti risultano studi su casi isolati, come ad esempio quello condotto dall'Ires su alcuni comuni (cfr. documento *Leggi finanziarie e welfare locale*, 2003) o quello di Leoni e Carra sui comuni capoluogo (cfr. documento *Le propensioni municipali alle politiche sociali*, 2004).

mettere a punto procedure di rilevazione di sistema e quindi analisi comparative. Ciò ha determinato, tra l'altro, la diffusione di una pluralità di metodologie di studio, che, se da una parte, come vedremo, consentono un 'discorso' sulla spesa socio-assistenziale, dall'altra non facilitano una lettura condivisa e di sistema sul tema.

Alla luce di ciò, il tentativo perseguito da questo studio dell'Ires è stato di fornire una ricostruzione della spesa socio-assistenziale, tenendo insieme due aspetti: la specificità di comportamento istituzionale e l'individuazione delle eventuali caratteristiche ricorrenti ed omogenee per sviluppare alcuni confronti.

Ciò ha comportato, in prima battuta, la realizzazione di un'intensa fase metodologica, finalizzata a ricostruire nel dettaglio fonti, dati, metodi di rilevazione disponibili a livello nazionale. L'obiettivo è stato di fornire uno strumento per orientare non solo nuove impostazioni di analisi su tale argomento, ma anche l'azione di programmazione finanziaria dei servizi e degli interventi sociali, perseguibile da parte del sindacato. Sono stati poi realizzati:

1) un'analisi, in parallelo e per convergenze/divergenze, sui risultati che le diverse fonti hanno reso disponibili sulla spesa a livello nazionale. La finalità è stata quella di ricostruire uno spaccato sullo stato di conoscenza su questo tema, mettendo a sistema le informazioni ad oggi reperibili e contribuendo così a perseguire una visione di sistema su una tematica finora trattata in modo frammentato e occasionale ma, nello stesso tempo, cruciale per orientare le *policy* sul territorio;

2) un focus sui bilanci comunali delle 13 grandi città, finalizzato, attraverso una mirata indagine di campo su base documentale (restituita nella forma di schede monografiche), a delineare i diversi comportamenti istituzionali dei territori e, ove riscontrate, tendenze comuni. Si è scelto di approfondire la spesa sociale sostenuta dalle grandi città, per: (i) potere confrontare i dati dei certificati consuntivi che sono documentazioni disponibili per singolo comune con le informazioni contenute nei Piani di zona o in altri tipi di documenti di programmazione socio-economica. Ad esempio, infatti, nella maggior parte dei casi le grandi città elaborano piani di zona non in forma associata; (ii) per disporre di dati su dimensioni territoriali comparabili che, inoltre, comprendono una quota significativa di popolazione⁶.

3) una ricostruzione di alcuni tipi di rendicontazione della spesa sociale e i loro rapporti con le capacità programatorie istituzionali. Tale

6 Ovviamente, con tale scelta di metodo si omette un approfondimento sulla spesa sostenuta dai piccoli e medi comuni, che rappresentano un segmento altrettanto interessante da indagare, ma che, viste le loro peculiarità, richiedono indagini ad hoc.

obiettivo è stato perseguito mettendo a sistema i risultati ottenuti nella parte generale con quelli emersi dall'indagine sui territori.

3. Principali risultati

Due sono i quesiti di fondo da cui è partito lo studio sulla spesa sociale sostenuta dai comuni italiani: quante risorse vengono investite per la realizzazione di servizi ed interventi di tipo socio-assistenziale e secondo quali modalità?⁷

Sul primo aspetto, come è possibile apprezzare dettagliatamente nel rapporto, le fonti non concordano tra loro. Secondo l'indagine censuaria dell'Istat la spesa socio-assistenziale sostenuta dai comuni nel 2003 è stata pari a 5,3 miliardi di euro, mentre secondo i dati dell'Osservatorio del Ministero dell'Interno sulla finanza locale l'ammontare complessivo della spesa sociale è stato pari a 6,4 miliardi di euro, sempre per lo stesso anno. Tali effetti discrepanti nell'individuazione del macro-valore corrispondente all'investimento complessivo compiuto dai comuni sul settore socio-assistenziale sono già un segnale di quanto risulti complessa un'analisi su tale tematica.

Questo aspetto è stato ampiamente trattato nel capitolo di apertura, in cui si è messa in luce la natura disarticolata delle fonti nazionali e locali sulla spesa socio-assistenziale e quindi delle informazioni reperibili. Si passa da documenti di rendicontazione locali, spesso finalizzati ad analisi di tipo amministrativo, più che di efficacia/efficienza delle policy, a banche-dati ministeriali che, se consentono confronti tra le varie realtà locali, si limitano a mettere a fuoco alcune macro-voci di spesa, senza approfondirne caratteristiche analitiche importanti per una lettura di merito sulle scelte compiute in un settore come quello socio-assistenziale contraddistinto da un insieme ampio e vario di interventi, progetti, servizi.

Un'eccezione a questa dicotomia è data dall'indagine censuaria Istat realizzata in questi ultimi anni, che, però, fornisce dati di spesa rilevati attraverso la somministrazione di questionari a dirigenti e operatori dei comuni, senza riscontri di merito con i certificati di documentazione dei bilanci. Ci sembra che questo passaggio, finalizzato ad un controllo sull'attendibilità delle informazioni ottenute nell'indagine censuaria, sia

⁷ Nell'analisi si è scelto di non approfondire due aspetti comunque di interesse: quello relativo alle entrate dei comuni e quello sulle spese per investimenti. Tale scelta è legata nel primo caso al fatto che la rendicontazione dei servizi e degli interventi socio-assistenziali avviene esclusivamente tra le spese correnti; nel secondo caso all'obiettivo di approfondire le dinamiche e le caratteristiche della spesa al di là delle modalità di acquisizione delle risorse e dei soggetti coinvolti, argomento che avrebbe chiesto un'analisi specifica.

un aspetto non trascurabile per l'analisi di una tematica come la spesa locale che per sua natura richiede la registrazione in certificati amministrativi.

L'analisi poi si complica ulteriormente quando si tenta di approfondire il secondo aspetto, quello cioè della composizione interna della spesa sostenuta in campo socio-assistenziale. D'altra parte, tale elemento risulta, a nostro avviso, cruciale quanto il primo: se, infatti, attraverso una lettura dell'ammontare complessivo delle risorse investite sul comparto socio-assistenziale è possibile valutarne il peso anche rispetto ad altri ambiti di intervento sociale, come la sanità, l'educazione e così via, un'analisi dell'articolazione interna della spesa socio-assistenziale consente un approfondimento delle *policy* locali, del loro valore in termini assoluti e relativi.

Su questo aspetto, però, come si è detto, l'indagine è risultata ancora più complessa sempre per lo stato delle fonti e dei dati disponibili. Da una parte, ad esempio, attraverso la banca-dati dell'Osservatorio è stato possibile comparare la spesa sociale dei comuni in quanto vengono elaborati le informazioni contenute nei bilanci consuntivi dei comuni secondo griglie omogenee, ma al prezzo di ottenere i dati sul settore sociale raccolti secondo voci di spesa ampie e generiche, quali per esempio quella di "assistenza e beneficenza pubblica". D'altra parte, anche nel caso in cui, come nell'indagine censuaria, vengono fornite informazioni dettagliate sulle tipologie di servizio ed intervento, si è evidenziato come non risulti possibile ricondurle ai vari comportamenti istituzionali dei comuni, in quanto i dati vengono presentati per macro-aree geografiche o per regione e per grandi Comuni. In pratica, si conoscono i vari interventi e servizi realizzati, ma non i soggetti cui fanno capo.

In ogni caso, per quanto riguarda l'articolazione della spesa sociale, entrambe le fonti sopra citate hanno messo in luce principalmente una tendenza diffusa da parte dei comuni, quella cioè di impegnare e destinare quote di spesa più elevate per i trasferimenti economici, piuttosto che per l'erogazione di servizi ed interventi, comunque rivolti principalmente alle categorie di utenza cosiddette 'tradizionali' (anziani e minori).

Riepilogando, quindi, una prima indicazione conclusiva, emersa da questo studio, è la difficoltà a ricostruire a livello nazionale un quadro omogeneo e articolato della spesa socio-assistenziale sia sul versante della quantità, intesa come ammontare finanziario, sia sul versante della qualità intesa in questo caso come informazione di dettaglio sulla spesa sostenuta per specifici servizi ed interventi socio-assistenziali programmati, gestiti ed erogati dai comuni.

Anche alla luce di tale scenario sullo stato delle fonti e dei dati disponibili sulla spesa socio-assistenziale, si può cogliere ancor meglio la scelta operata nella presente indagine di realizzare dei focus sulle 13 grandi città: attraverso un'analisi 'caso per caso' compiuta mettendo a sistema i dati forniti in sede centrale con quelli provenienti da documenti locali di programmazione socio-economica (piani sociali di zona, accordi di programma, bilanci sociali, etc.) o di tipo amministrativo (relazioni al bilancio, etc.), si è puntato a ricostruire insieme le specificità dei vari comportamenti istituzionali e le eventuali caratteristiche ricorrenti ed omogenee. Dai dati che emergono dalla lettura dei Piani di zona, dei Bilanci sociali Urbani o delle Relazioni al Rendiconto dei vari comuni risulta che spesso è assai complicato ricostruire un quadro della spesa sociale. Diversi sono i modelli di offerta sociale, a partire dalle etichette attribuite ai singoli servizi, così come diverse sono le modalità di rendicontazione che variano da comune a comune e che, di fatto, rendono difficoltosa non solo gli studi di caso o la possibilità di una lettura comparativa tra gli stessi (comparabilità orizzontale), ma anche un confronto tra i comportamenti istituzionali dei Comuni che sarebbe potuto scaturire dal successivo riscontro con i dati dell'Osservatorio sulla Finanza Pubblica (comparabilità verticale).

Sebbene quanto appena evidenziato sia stato indubbiamente fonte di difficoltà nella definizione e nell'analisi della spesa sociale nei tredici grandi Comuni indagati, il nostro studio sulla spesa socio-assistenziale ha consentito, tuttavia, non tanto ad una ricostruzione neutra dei bilanci, quanto un valido approfondimento sul tema per individuare le politiche sottostanti ai vari sistemi locali di welfare.

A partire da quest'ultimo aspetto - le eventuali caratteristiche ricorrenti ed omogenee -, sono risultati prevalere i seguenti aspetti: a) una spiccata articolazione della spesa sociale sul versante dei servizi e degli interventi rivolti prevalentemente a macroaree⁸ generiche oppure a categorie storiche di utenza⁹, quali in particolare gli anziani e i minori; b) una debolezza delle informazioni e dei dati sull'articolazione della spesa sociale secondo specifiche tipologie di servizio ed intervento; c) quote di spesa maggiori destinate all'erogazione di servizi ed interventi sottoforma di 'trasferimenti' monetari/contributi economici.

Sul versante delle specificità, invece, si sono riscontrati comportamenti locali diversificati, che, a seguito di un procedimento di astrazione finalizzato a fornire alcune linee interpretative generali, abbiamo

⁸ Per macroarea si intende ad esempio: "Responsabilità familiari", "Diritti dei minori", "Servizi socio-assistenziali", "Sistema educativo", "Contrasto alla povertà", ecc. .

⁹ Per categoria di utenza si intende ad esempio: "Minori", "Anziani", "Disabili", "Immigrati", ecc. .

esemplificato in alcuni schemi tipologici. In tali schemi, a partire da quanto fornito come dati di sfondo dall'Osservatorio della Finanza locale del Ministero dell'Interno e, ove è stato possibile, dalle informazioni aggiuntive ricavate in particolare dai documenti di programmazione zonale che, in ogni caso, contengono rari e frammentari riferimenti sulla spesa per i servizi sociali, si sono riepilogati alcuni stili rendicontativi attraverso cui leggere le opzioni di policy perseguite.

In conclusione, la seconda indicazione che emerge da questo studio, oltre al fatto che i Piani di Zona non sono apparsi dei documenti affidabili e dettagliati per ricostruire il quadro della spesa sociale sostenuta dai comuni e che quindi occorre sviluppare ulteriormente le capacità di programmazione locale¹⁰, riguarda la contrattazione in generale degli attori socio-istituzionali ed in particolare del sindacato.

Dagli approfondimenti compiuti in questa indagine prevale l'impressione che in materia di spesa per servizi ed interventi socio-assistenziali si sia contrattato fin qui prevalentemente su cifre generali, senza entrare nel dettaglio su come e su cosa vengono investite tali risorse. Ciò è dovuto anche allo stato delle fonti e delle informazioni disponibili, che consentono soltanto qua e là delle ricostruzioni mirate su quali servizi ed interventi vengono finanziati. Se tale osservazione è verosimile per i vari territori, lo è ancor di più sul piano nazionale, dove, in assenza di un sistema di rilevazione e di monitoraggio, si possono ottenere solo dati molto generali e poco finalizzati oppure disarticolati.

Un ripensamento delle azioni di contrattazione nazionale e locale della spesa socio-assistenziale, quindi, difficilmente potrà prescindere da un maggior controllo dei dati sulle risorse investite, anche attraverso azioni di sistema nazionali tese ad armonizzare fonti ed informazioni. Così, oltre a conoscere tramite rilevazioni puntuali e comparabili in che modo i vari comuni investono le proprie risorse su servizi ed interventi socio-assistenziali, si potranno compiere analisi di merito sulle *policy* che sono alla base delle scelte di sostegno finanziario, mettendo in luce se e come

¹⁰ Anche in precedenti studi, si era evidenziato quanto i Piani sociali di zona, spesso a programmazione teorica o conservativa, siano caratterizzati da una frammentarietà delle strategie programmatiche e per impostazioni finalizzate soprattutto a reiterare le azioni/attività consolidate, senza prevedere percorsi innovativi. Di tali caratteristiche risentono anche le informazioni fornite sulla spesa. Cfr.: a) Ires-Isfol, *Monitoraggio dei Piani sociali di zona*, Rapporto di ricerca (dattiloscritto), Roma, 2004; b) Teselli A., *Una nuova stagione della programmazione sociale? Una diagnosi in 100 zone*, in Mirabile M.L. (a cura di), *Italie sociali. Il welfare locale fra Europa, riforme e federalismo*, Donzelli, Roma, 2005.

le attività di programmazione, gestione, ed erogazione dei servizi sociali siano in grado di rispondere ai bisogni della cittadinanza secondo i criteri dell'efficacia e dell'efficienza.