

# POLITICHE SOCIALI, BYE, BYE?

**Federalismo & politiche sociali in Calabria**



associazione autonomie locali  
**leg**autonomie  
Calabria

**dicembre 2011**

## INTRODUZIONE

Obiettivo di questo dossier è rispondere alla domanda di cosa accadrà alle politiche sociali dopo l'approvazione e l'entrata in vigore del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 - Disposizioni in materia di federalismo municipale.

Con il federalismo municipale cresceranno le risorse destinate ai Comuni? Il welfare comunale continuerà ad usufruire di finanziamenti specifici? E' presumibile che si ridurranno le enormi differenze nella spesa sociale tra le Regioni oppure è verosimile la tesi che in realtà ci troviamo alla vigilia della fine delle politiche sociali?

### Alcuni punti fermi

**Con il federalismo fiscale non ci sarà alcun finanziamento specifico per i servizi sociali e socio- educativi comunali, come invece accade oggi.**

Dal 2012 sono infatti soppressi tutti i trasferimenti statali di parte corrente alle Regioni. Non ci sarà più, per esempio, il Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS) cioè la principale fonte di finanziamento statale degli interventi di assistenza alle persone e alle famiglie.

Dal 2013, inoltre, ciascuna Regione sopprime i trasferimenti regionali di parte corrente diretti al finanziamento degli enti locali e determina una compartecipazione dei Comuni alla addizionale Irpef in misura tale da assicurare agli stessi un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi.

Non ci sarà, dunque, alcun finanziamento regionale o statale specifico per i Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS).

Con il taglio del FNPS le Regioni perdono il principale strumento a sostegno delle proprie politiche sociali. Senza tale finanziamento le Regioni indeboliscono pesantemente la loro azione in quanto tali risorse contribuiscono in misura decisiva al finanziamento della rete integrata dei servizi sociali territoriali attraverso la quota del fondo ripartita tra le Regioni che a loro volta attribuiscono le risorse ai Comuni, che erogano i servizi ai cittadini in conformità ai Piani sociali di zona.

In realtà tale disimpegno statale è iniziato già da alcuni anni (vd. tab. 1) e il totale delle risorse del FNPS destinate alla Regione Calabria tra 2003 e 2011 è **diminuito dell'82%**!

**Tab. 1 - Risorse del FNPS destinate alla Calabria (valori in milioni di €)**

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
41,123	21,301	21,301	31,870	30,636	26,995	21,311	15,627	7,339

Un recente studio ha evidenziato come il drastico ridimensionamento deciso con la manovra finanziaria per il 2011 dei fondi statali di carattere sociale potrebbe segnare la fine di importanti politiche socio-assistenziali e la tabella n. 2 illustra chiaramente l'andamento della spesa sociale in Italia.

**Tab. 2 - Fondi statali (in milioni di €)**

Fondo	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fondo per le politiche della famiglia	346,5	186,6	185,3	51,5	52,5	31,4
Fondo pari opportunità	64,4	30,0	3,3	17,2	17,2	17,2
Fondo politiche giovanili	137,4	79,8	94,1	12,8	13,4	10,6
Fondo infanzia e adolescenza	43,9	43,9	40,0	39,2	40,0	40,0
Fondo per le politiche sociali (*)	929,3	583,9	435,2	273,9	70,0	44,6
Fondo non autosufficienza	300,0	400,0	400,0	0,0	0,0	0,0
Fondo affitto	205,6	161,8	143,8	32,9	33,9	14,3
Fondo inclusione immigrati	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo servizi infanzia	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo servizio civile	299,6	171,4	170,3	110,9	113,0	113,0
<b>TOTALE</b>	<b>2.526,7</b>	<b>1.757,3</b>	<b>1.472,0</b>	<b>538,3</b>	<b>340,0</b>	<b>271,1</b>
<b>Variazione % anno precedente</b>		<b>-30,4</b>	<b>-16,2</b>	<b>-63,4</b>	<b>-36,8</b>	<b>-20,3</b>

\* al netto delle spese obbligatorie per interventi costituenti interventi soggettivi

Come già evidenziato nella tab. 1, particolarmente colpite saranno le risorse destinate alle Regioni (progressivamente diminuite dai 656,4 milioni del 2008 ai 518,2 milioni del 2009 fino ai 380,2 milioni del 2010): di molto ridotte nel 2011 (275,3 milioni da suddividere tra le Regioni e il Ministero del welfare) e di fatto annullate dal 2012 poiché i fondi disponibili basteranno a malapena per il Ministero del welfare, compromettendo così un decennio di costruzione della rete territoriale dei servizi sociali. (vd. tab. 3)

**Tab. 3 - Fondo nazionale politiche sociali (FNPS) - Ripartizione (in milioni di €)**

Fondo	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Risorse da ripartire di cui:</b>	<b>1.478,6</b>	<b>1.420,6</b>	<b>1.289,3</b>	<b>1.309,0</b>	<b>1.130,2</b>	<b>1.130,3</b>
a) spese obbligatorie (diritti sog.)	766,6	842,0	854,0	1.035,1	1.060,2	1.085,7
b) Ministero Lavoro e Welfare	41,2	60,4	55,0	273,9	70,0	44,6
c) Regioni e province. autonome	670,8	518,2	380,2			
<b>FNP al netto spese obbligatorie</b>	<b>929,3</b>	<b>583,9</b>	<b>435,3</b>	<b>273,9</b>	<b>70,0</b>	<b>44,6</b>

## COME FINANZIARE IL WELFARE COMUNALE?

Con l'approvazione del federalismo municipale, le politiche sociali saranno finanziate in modo indistinto insieme a tutte le altre "funzioni fondamentali" dei Comuni.

Le funzioni fondamentali sono individuate dall'articolo 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42 ed indicate provvisoriamente in:

- 1) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo (nella misura del 70% delle spese);
- 2) funzioni di polizia locale;
- 3) funzioni di istruzione pubblica, compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- 4) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- 5) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente;
- 6) funzioni del settore sociale.

L'art. 13 del d.lgs. n. 23/11 prevede che per il finanziamento delle spese dei Comuni e delle Province, successivo alla determinazione dei fabbisogni standard collegati alle spese per le funzioni fondamentali, è istituito nel bilancio dello Stato un fondo perequativo, con indicazione separata degli stanziamenti per Comuni e Province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte.

Tale fondo perequativo a favore dei Comuni è alimentato da quote del gettito dei tributi di cui all'articolo 2, commi 1 e 2 (fiscaltà immobiliare), e dalla compartecipazione prevista dall'articolo 7, comma 2 (trasferimenti immobiliare).

Tale fondo è articolato in due componenti:

- la prima riguarda le funzioni fondamentali dei Comuni;
- la seconda le funzioni non fondamentali.

Le predette quote sono divise in corrispondenza della determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali e riviste in funzione della loro dinamica.

Allo stato, quindi, non sappiamo modalità e quantità di tale fondo considerato che il fabbisogno standard non è stato definito se non nelle sue modalità applicative (decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216).

**Le Funzioni fondamentali e, tra esse le politiche sociali, saranno quindi finanziate in base a tale fabbisogno standard, mantenendo l'invarianza finanziaria, con:**

- tributi propri (Imposta Municipale Propria (IMUP) sugli immobili a partire dal 2014;
- imposta municipale secondaria (facoltativa e sostitutiva di altre imposte occupazione suolo pubblico, pubblicità ecc. istituibile dal 2014);
- Compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali (senza vincolo di destinazione);
- Compartecipazioni e addizionali al gettito di tributi erariali e regionali;
- Fondo perequativo (senza vincolo di destinazione).

L'intento è dunque il definitivo superamento, entro il 2012, del criterio della spesa storica quale regola di finanziamento dei Comuni.

Al suo posto il D. Lgs. n. 216/10 propone i fabbisogni standard, determinati secondo le modalità stabilite nel decreto, quale riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria, e successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni

Anche in tale decreto viene ribadito che, ai fini del finanziamento integrale, il complesso delle maggiori entrate devolute e dei fondi perequativi non può eccedere l'entità dei trasferimenti soppressi.

Viene anche stabilito una tempistica per la definizione dei fabbisogni standard:

- a) nel 2011 verranno determinati i fabbisogni standard, che entreranno in vigore nel 2012, riguardo ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali, con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo;
- b) nel 2012 verranno determinati i fabbisogni standard, che entreranno in vigore nel 2013, riguardo ad almeno due terzi delle funzioni fondamentali con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo;
- c) nel 2013 verranno determinati i fabbisogni standard, che entreranno in vigore nel 2014, riguardo a tutte le funzioni fondamentali con un processo di gradualità diretto a garantire l'entrata a regime nell'arco del triennio successivo.

L'art. 8 del d.lgs. 216/10 prevede che, fermo restando il rispetto degli obiettivi di servizio e di erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la differenza positiva, eventualmente realizzata in ciascun anno finanziario, fra il fabbisogno standard e la spesa effettiva è acquisita dal bilancio dell'ente locale.

### **Ma i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) saranno finanziati integralmente?**

In linea teorica sì, considerato che i Comuni dovranno finanziare con le risorse loro attribuite tutte le funzioni fondamentali, e quindi anche i LEPS.

Ma, d'altro canto, la legge sul federalismo municipale garantisce il finanziamento delle funzioni fondamentali e non dei LEPS.

Il problema è che i LEPS non sono stati ancora individuati così che la norma (art. 1) prevede che fino a nuova determinazione dei livelli essenziali in virtù della legge statale, sono livelli essenziali quelli già fissati in base alla legislazione statale vigente.

Allo stato i LEPS sono quelli indicati nell'art. 22, comma 2 della l. n. 328/00 *"nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale"*.

Inoltre, il comma 4 dell'art. 22 della l. 328/00, prevede che le leggi regionali, secondo i modelli organizzativi adottati, prevedono per ogni ambito territoriale, tenendo conto anche delle diverse esigenze delle aree urbane e rurali, comunque l'erogazione di un ulteriore elenco di prestazioni di carattere assai più ridotto.

La Regione Calabria, con la l.r. n. 23/03, ha definito i LEPS riprendendo ed integrando l'elencazione di cui all'articolo 22 della legge quadro.

Tuttavia non viene sciolto uno dei nodi fondamentali della materia, tra una obbligatorietà contenuta nel "sono tenuti a realizzare il sistema integrato di interventi e servizi sociali" (art. 4, comma 1) e la "copertura finanziaria e patrimoniale" cui deve ispirarsi la programmazione (art. 4, comma 4) che, tradotta più semplicemente, significa compatibilità con le risorse disponibili (vd. tab. 4).

**Allo stato, dunque, non vi è alcuna garanzia circa i livelli essenziali delle prestazioni sociali, così come non vi è alcuna certezza che le Regioni siano chiamate obbligatoriamente a partecipare al finanziamento, almeno parziale, dei LEPS vista la competenza legislativa esclusiva in materia sociale.**

**Il venir meno del finanziamento finalizzato rende molto debole il modello.**

Sul tema anche recentemente è intervenuta la Corte dei Conti in una recente audizione (31 gennaio 2011) alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale:

*"Pesa, inoltre, sulla gestibilità del nuovo sistema la mancanza di una chiara identificazione dei livelli essenziali delle prestazioni associati all'assistenza ... Le attività relative all'assistenza sono state finanziate finora da trasferimenti dallo Stato alle Regioni che a loro volta operano trasferimenti alle amministrazioni locali che gestiscono gli interventi sul territorio...*

*Un primo aspetto che richiede un approfondimento è quello relativo alla disciplina dei livelli essenziali di assistenza, alle norme transitorie in attesa che la legge statale stabilisca la disciplina delle procedure per la determinazione dei LEA e dei LEP e alla previsione che conferma, fino a nuova determinazione, i LEA e i LEP "già fissati in base alla legislazione statale vigente".*

*Il disegno normativo al riguardo (rispetto a cui la relazione tecnica non offre alcun approfondimento) richiede una qualche precisazione. Al momento, infatti, la definizione dei LEA e dei LEP da parte della normativa nazionale è limitata al solo settore sanitario. Per l'assistenza esistono normative nazionali, ma non veri e propri provvedimenti che, come nel caso sanitario, individuino le prestazioni che si intendono garantire. Va quindi chiarito se con tale norma transitoria si voglia limitare il regime speciale previsto per le spese di cui all'articolo 8 (comma 1, lettera a) numero 1) alla sola sanità (in attesa della definizione della procedura e del livello dei LEP), o se invece il riferimento alla normativa vigente faccia intendere che, pur in mancanza di una specifica determinazione, ci si debba riferire a quella che attualmente regola il settore ancorché non specifichi i livelli di assistenza assicurati al cittadino.*

*Ma non solo. E' necessario precisare, infatti, se, in attesa della definizione dei LEP e dei relativi costi standard, i trasferimenti destinati al finanziamento di dette funzioni e la loro composizione per Regione (atteso che essi saranno sostituiti con una quota dell'addizionale all'Irpef) debbano essere considerati come rappresentativi del livello di finanziamento ad essi destinabile nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica (e quindi trattati similmente a quanto previsto al successivo articolo 22 nel caso della sanità) o se invece debbano essere trattati come semplici trasferimenti per funzioni non LEP."*

**Tab. 4 - Definizione normativa nazionale dei livelli essenziali**

<b>Termine</b>	<b>Definizione</b>	<b>Norma</b>
<b>Livelli essenziali e uniformi delle prestazioni</b>	Non definiti	Art. 9, c. 1 lett.b) l. n. 328/00
<b>Livello essenziale delle prestazioni sociali</b>	Definisce il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale	Art. 22, c. 2 l. n. 328/00
<b>Livelli essenziali delle prestazioni sociali</b>	Disegnati nei limiti del FNPS e tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli ee.ll. alle politiche sociali con riferimento alla necessità di garantire un insieme di interventi giudicati prioritari ed essenziali e con riferimento ad una griglia articolata su tre dimensioni: a) aree di intervento; b) tipologie di servizi e prestazioni; c) direttrici per l'innovazione	D.P.R. 3 maggio 2011 – Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001 - 2003
<b>Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali</b>	Devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale	Art. 117, c. 2, lett. m) legge costituzionale n. 3/01
<b>Livelli essenziali delle prestazioni sociali</b>	Definiti nei limiti delle risorse ripartite dal FNPS e tenuto conto delle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale dalle Regioni e dagli ee.ll. nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal Dpef	Art. 46, comma 3, l. n. 289/02 (finanziaria 2003)
<b>Livelli essenziali delle prestazioni assistenziali</b>	Istituzione del fondo nazionale per le non autosufficienze da garantire su tutto il territorio nazionale	Art. 1, c. 1264, l. n. 296/06 (finanziaria 2007)
<b>livelli essenziali delle prestazioni</b>	I fabbisogni standard costituiscono il riferimento cui rapportare il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni. Fino a nuova determinazione dei livelli essenziali in virtù della legge statale, sono livelli essenziali quelli già fissati in base alla legislazione statale vigente	Art. 1, c. 2, d.lgs. n. 216/10

## LO STATO DELLA SPESA SOCIALE COMUNALE IN CALABRIA

Per verificare il livello della spesa sociale comunale, la fonte principale è il certificato del bilancio consuntivo.

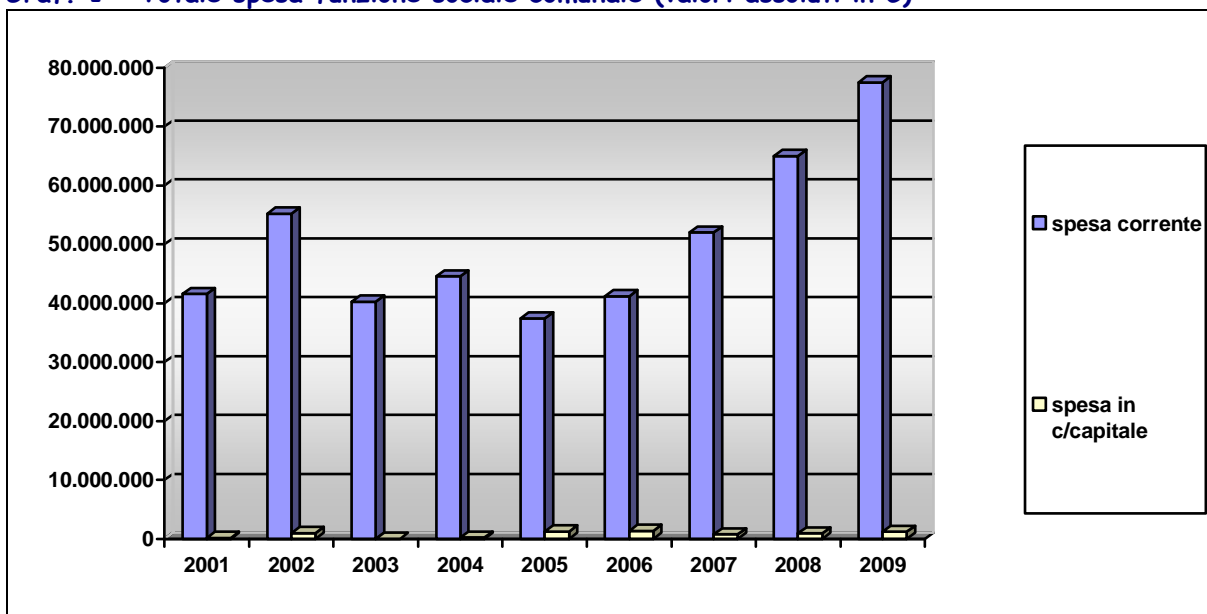
Nel bilancio consuntivo troviamo le voci di spesa di tutta l'attività comunale, ivi compresa quella della funzione del settore sociale che, fino al 2007, ricomprendeva le voci: a) asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori; b) strutture residenziali e di ricovero per anziani; c) assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona; d) servizio necroscopico e cimiteriale, e dal 2008 anche e) servizi di prevenzione e riabilitazione.

Per calcolare la stima della spesa sociale è stato considerato l'insieme delle prime tre voci, sottraendo dal totale la voce relativa ai servizi necroscopici e cimiteriali, la cui presenza nella funzione sociale è indicativa di una antiquata e datata concezione del sociale di natura "cristiana".

Per offrire omogeneità ai dati, il punto e), inserito solo dal 2008 nei certificati consuntivi, è stato sommato al punto c).

**Per spesa si intendono i pagamenti di competenza sia con riferimento alla parte corrente che a quella in conto capitale quando definita.**

**Graf. 1 - Totale spesa funzione sociale comunale (valori assoluti in €)**

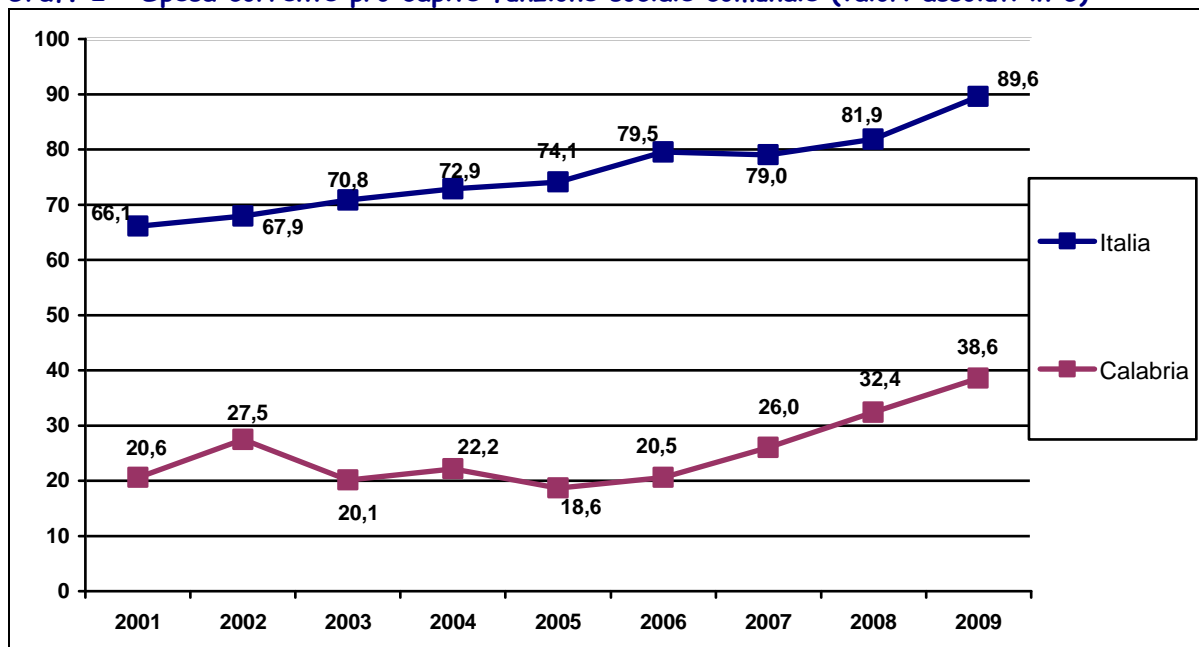


Per la parte corrente la spesa complessiva nei 409 Comuni calabresi è oscillata da un minimo di 37,4 milioni di euro del 2005 ad un massimo di 77,4 milioni di euro nel 2009.

La spesa in conto capitale è invece risultata minima nel 2003 con appena 4.747 euro e massima nel 2006 con 1,4 milioni di euro.

Particolarmente elevata è la differenza di spesa *pro capite* della Calabria rispetto alla media dell'Italia (vd. graf. 2 e tab. 5).

Graf. 2 - Spesa corrente pro capite funzione sociale comunale (valori assoluti in €)



Va riconosciuto che gli enti locali calabresi hanno prodotto un enorme sforzo finanziario se è vero che si è passati da una spesa corrente di 20,6 € pro capite del 2001 (in Italia erano 66 €) a 38,6 € pro capite del 2009 (in Italia sono 89,6 €).

Paradossalmente, nonostante un aumento in Calabria dell'87% della spesa pro capite, la distanza con la media italiana è aumentata passando da un differenziale di 45,4 € nel 2001 a 51 € del 2009.

La differenza della spesa sociale dei Comuni calabresi è ancora più evidente confrontandola con quella dei Comuni delle altre regioni italiane.

Terzultima nella percentuale di spesa sociale; penultima nella spesa sociale pro capite; ultima nella spesa per asili nido, servizi all'infanzia e minori.

**Tab. 5 - Spesa sociale corrente comunale 2009. Regioni e province autonome**

Regione	Spesa sociale pro capite	Spesa pro capite per servizi asili, infanzia, minori	% su spesa corrente
Piemonte	98,38	23,69	15,93
Lombardia	106,91	33,40	17,22
Trentino Alto Adige	155,09	34,53	15,30
Prov. Aut. Bolzano	158,94	8,64	14,85
Prov. Aut. Trento	151,40	59,36	15,78
Veneto	87,52	19,09	15,48
Friuli Venezia Giulia	198,48	33,35	23,97
Liguria	106,16	34,31	13,12
Emilia Romagna	135,47	43,74	20,46
Toscana	91,13	31,57	13,67
Umbria	62,15	25,05	10,31
Marche	96,96	24,96	15,31
Lazio	97,59	42,30	14,10
Abruzzo	92,50	14,22	15,30
Molise	42,55	11,21	6,39
Campania	31,24	4,75	5,92
Puglia	44,10	10,69	9,00
Basilicata	49,22	8,20	8,79
<b>Calabria</b>	<b>38,55</b>	<b>2,20</b>	<b>7,17</b>
Sicilia	67,88	17,79	10,57
Sardegna	158,81	17,94	21,98
<b>ITALIA</b>	<b>89,56</b>	<b>24,76</b>	<b>14,23</b>

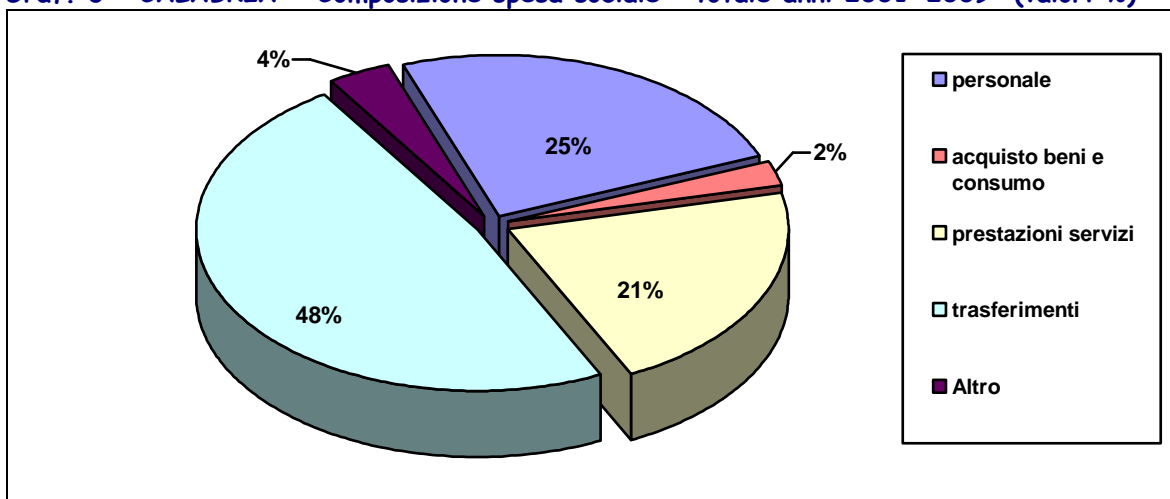
L'evoluzione della spesa pro capite ci consegna una ulteriore differenza. L'andamento non costante della spesa sociale calabrese (al contrario di quella media italiana) che incide notevolmente nella possibilità di offrire uno stabile sistema di servizi sociali alla popolazione.

Anche la composizione della spesa sociale presenta grandi differenze tra la Calabria e il resto dell'Italia (vd. grafici nn. 3 e 4).

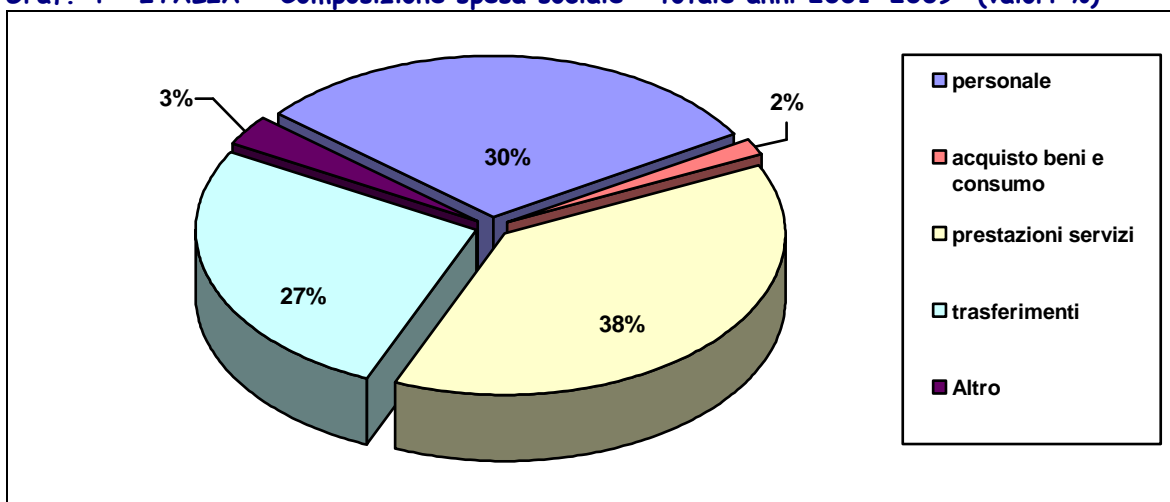
I trasferimenti monetari ad associazioni e famiglie nonché ad altri enti incidono in Calabria per il 48% della spesa a fronte di un 26% medio dell'Italia.

Al contrario le prestazioni dei servizi valgono il 23% in Calabria a fronte di un 38% medio italiano e la spesa del personale interno degli enti è, conseguentemente, cinque punti percentuali inferiore nella regione.

**Graf. 3 - CALABRIA - Composizione spesa sociale - totale anni 2001-2009 (valori %)**



**Graf. 4 - ITALIA - Composizione spesa sociale - totale anni 2001-2009 (valori %)**

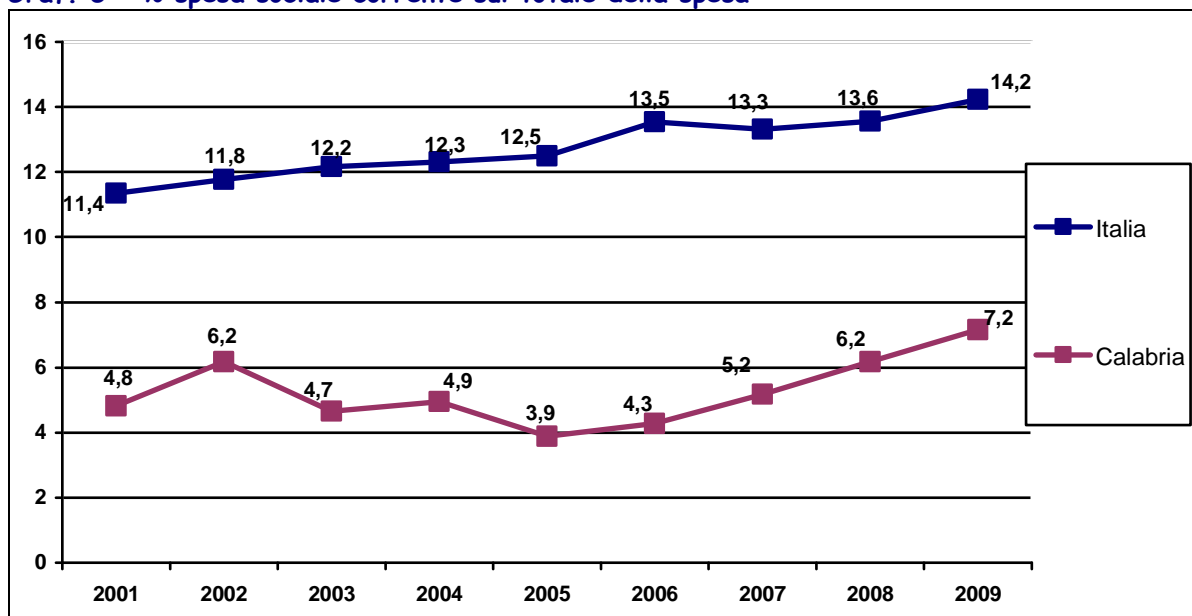


I Comuni calabresi, tra 2001 e 2009 hanno speso il 5,3% del totale della spesa corrente in spesa sociale a fronte di un dato medio italiano del 12,8% (vd. graf. n. 5).

La percentuale della spesa sociale in conto capitale, invece, è stata dell'1,2% in Calabria sul totale e dello 0,70% in Italia.

Si tratta tuttavia di ben poca cosa, considerato che il totale della spesa in conto capitale in Calabria negli otto anni considerati è ammontata a 6,8 milioni di euro, una media di 765mila euro annue.

**Graf. 5 - % spesa sociale corrente sul totale della spesa**



Rimangono quindi inalterati i termini della distanza economica tra la spesa sociale calabrese e quella italiana pro capite (max distanza anno 2006 - 9,3 punti percentuali; min distanza anno 2002 - 5,6 punti percentuali; anno 2009 - 7,1 punti percentuali).

In termini pro capite la spesa per i tre settori è ripartita come indicata nella sottostante tabella n. 6.

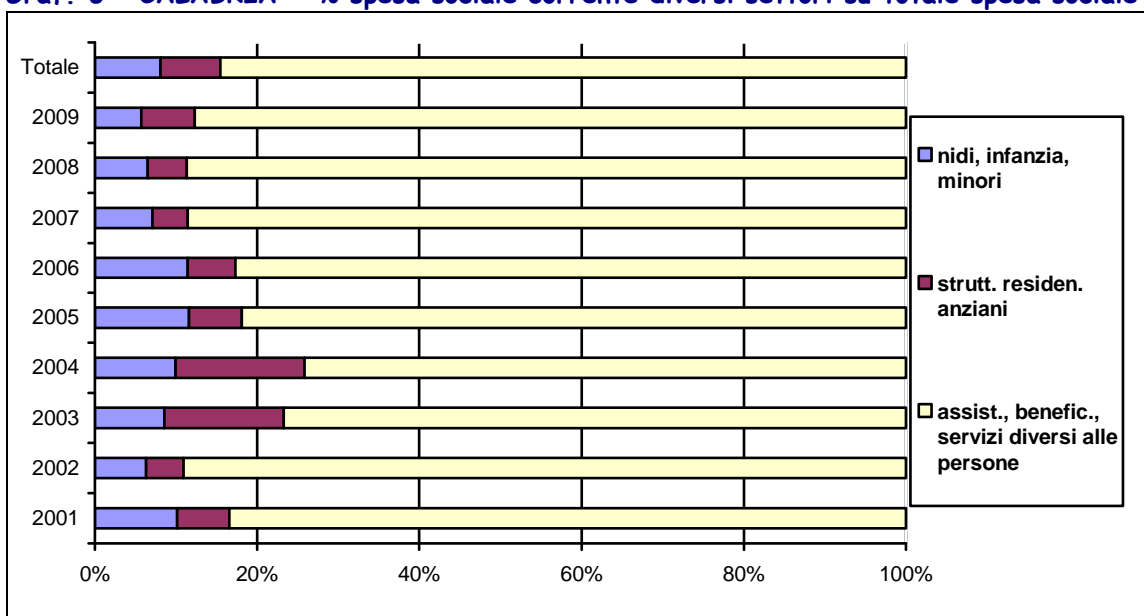
Tab. 6 - Spesa sociale corrente pro capite nei diversi settori (in €)

Anno		Asili nido, servizi infanzia e minori	Strutture residenziali e ricovero anziani	Assistenza beneficenza e servizi diversi alle persone
2001	Calabria	2,0	1,2	16,1
	<b>Italia</b>	<b>18,0</b>	<b>9,0</b>	<b>35,6</b>
2002	Calabria	1,7	1,2	23,4
	<b>Italia</b>	<b>18,6</b>	<b>8,6</b>	<b>37,4</b>
2003	Calabria	1,6	2,8	14,6
	<b>Italia</b>	<b>19,6</b>	<b>10,0</b>	<b>37,5</b>
2004	Calabria	2,0	3,3	15,3
	<b>Italia</b>	<b>20,4</b>	<b>9,60</b>	<b>38,8</b>
2005	Calabria	1,9	1,1	13,8
	<b>Italia</b>	<b>22,7</b>	<b>8,4</b>	<b>40,0</b>
2006	Calabria	2,1	1,0	15,3
	<b>Italia</b>	<b>21,2</b>	<b>8,3</b>	<b>43,9</b>
2007	Calabria	1,7	1,05	21,4
	<b>Italia</b>	<b>22,7</b>	<b>8,5</b>	<b>43,9</b>
2008	Calabria	2,1	1,6	28,7
	<b>Italia</b>	<b>22,7</b>	<b>8,1</b>	<b>51,0</b>
2009	Calabria	2,2	2,5	33,8
	<b>Italia</b>	<b>24,8</b>	<b>8,0</b>	<b>56,8</b>

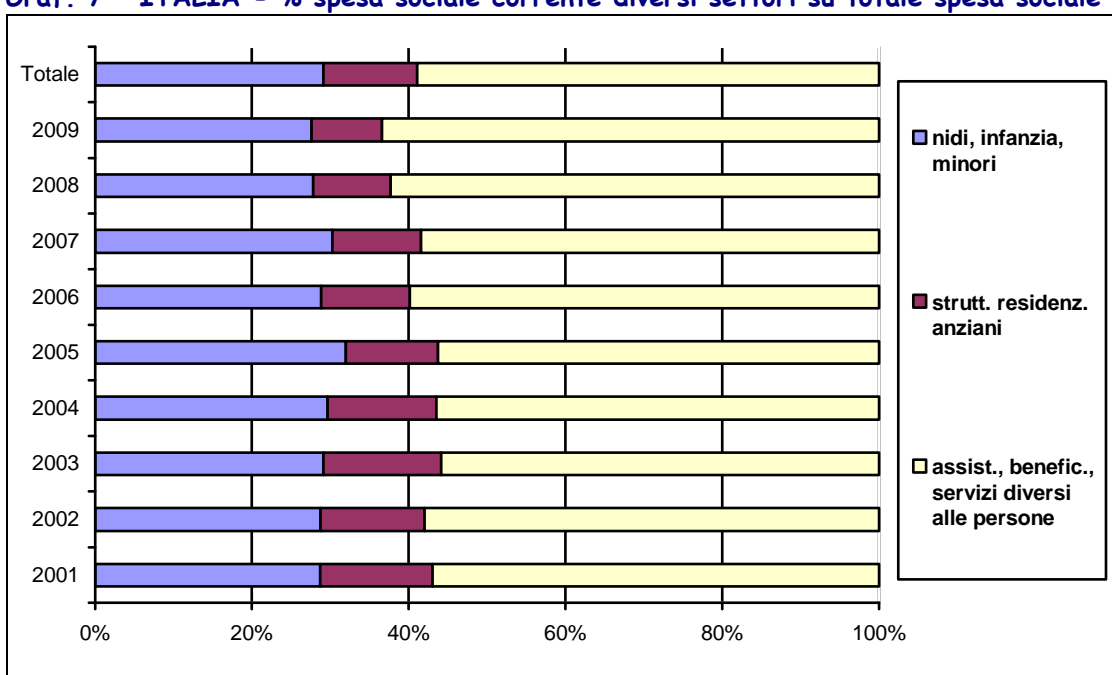
Notevole è la differenza che riguarda i settori di spesa (vd. grafici nn. 6 e 7).

- I servizi per la prima infanzia (35 milioni di euro) hanno rappresentato in Calabria tra 2001 e 2009 il 7,7% del totale della spesa sociale a fronte del 27,8% in Italia;
- le strutture residenziali e di ricovero per anziani (31,8 milioni di euro) il 7,0% della spesa sociale in Calabria contro l'11,4% in Italia;
- gli interventi di assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi per le persone (366 milioni di euro) hanno assorbito l'80,5% della spesa sociale in Calabria e il 56,5% in Italia.

**Graf. 6 - CALABRIA - % spesa sociale corrente diversi settori su totale spesa sociale**



**Graf. 7 - ITALIA - % spesa sociale corrente diversi settori su totale spesa sociale**



Anche gli utenti dei servizi sociali contribuiscono attraverso il pagamento delle rette dei servizi al finanziamento delle politiche sociali comunali.

Anche in questo caso la differenza tra il dato calabrese e quello medio italiano testimonia l'evidenza delle differenze regionali già oggi particolarmente accentuate e che rischiano di accentuarsi ulteriormente con il tracollo dei finanziamenti dedicati.

L'importo complessivo nei Comuni calabresi per tali entrate è a 12,9 milioni di euro (media annua 1,43 milioni di euro).

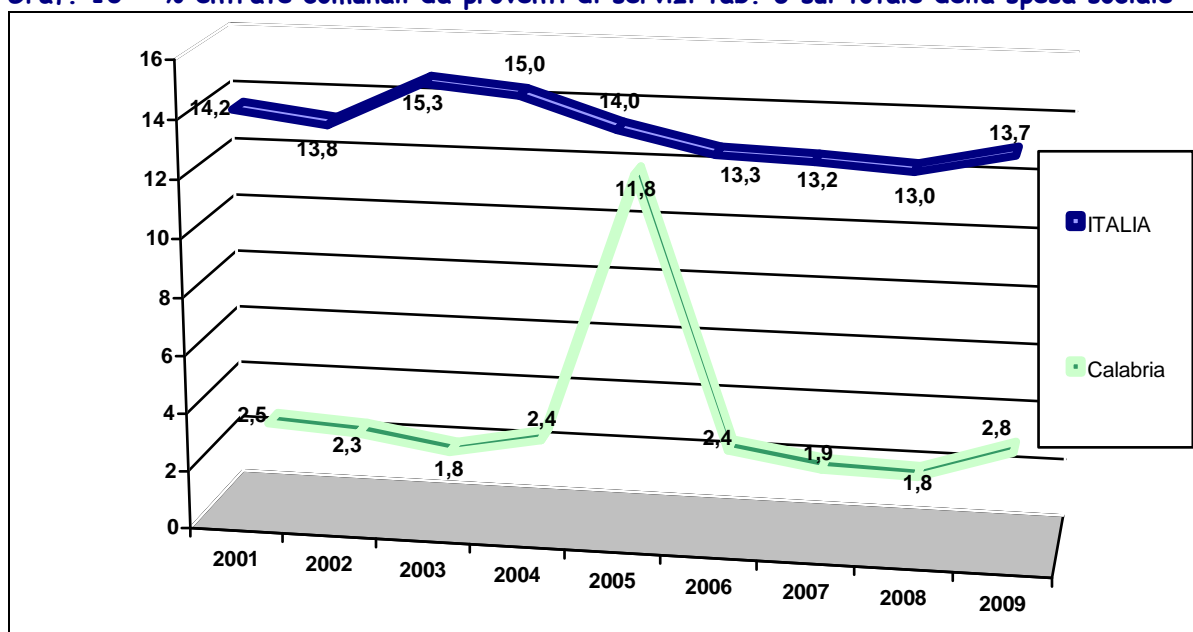
Quello dell'Italia a 5,47 miliardi di euro (media annua 608 milioni di euro).

Le entrate dei quattro servizi rappresentano in Calabria il 2,8% del totale della spesa nei nove anni considerati; in Italia il 13,7%. (vd. grafico 10).

**Tab. 7 - Entrate pro capite di alcuni particolari proventi extratributari (in euro)**

<b>Anno</b>		<b>Asili nido, servizi infanzia e minori</b>	<b>Proventi servizi prevenzione e riabilitazione</b>	<b>Strutture residenziali e ricovero anziani</b>	<b>Assistenza beneficenza e servizi diversi alle persone</b>
<b>2001</b>	Calabria	0,15	0,00	0,31	0,06
	<b>Italia</b>	<b>2,92</b>	<b>0,21</b>	<b>4,32</b>	<b>1,93</b>
<b>2002</b>	Calabria	0,14	0,00	0,35	0,15
	<b>Italia</b>	<b>2,98</b>	<b>0,15</b>	<b>4,29</b>	<b>1,97</b>
<b>2003</b>	Calabria	0,05	0,00	0,22	0,09
	<b>Italia</b>	<b>3,30</b>	<b>0,12</b>	<b>5,59</b>	<b>1,80</b>
<b>2004</b>	Calabria	0,16	0,00	0,26	0,12
	<b>Italia</b>	<b>3,47</b>	<b>0,26</b>	<b>5,26</b>	<b>1,97</b>
<b>2005</b>	Calabria	0,37	0,00	1,58	0,24
	<b>Italia</b>	<b>3,58</b>	<b>0,16</b>	<b>4,57</b>	<b>2,07</b>
<b>2006</b>	Calabria	0,11	0,00	0,30	0,07
	<b>Italia</b>	<b>3,60</b>	<b>0,22</b>	<b>4,61</b>	<b>2,13</b>
<b>2007</b>	Calabria	0,12	0,00	0,33	0,05
	<b>Italia</b>	<b>3,60</b>	<b>0,27</b>	<b>4,61</b>	<b>1,98</b>
<b>2008</b>	Calabria	0,22	0,00	0,30	0,06
	<b>Italia</b>	<b>3,69</b>	<b>0,22</b>	<b>4,81</b>	<b>1,90</b>
<b>2009</b>	Calabria	0,27	0,00	0,27	0,08
	<b>Italia</b>	<b>3,82</b>	<b>0,30</b>	<b>4,67</b>	<b>1,90</b>

Graf. 10 - % entrate comunali da proventi di servizi tab. 6 sul totale della spesa sociale



### Nella numerosità di Comuni una grande differenza

La presenza di 409 Comuni sul territorio regionale, di cui l'80% rientrano nella categoria dei "piccoli Comuni", rende ancora più variegata la situazione della spesa sociale.

Prendendo come riferimento il bilancio consuntivo 2009 la situazione è quella della tabella sotto riportata:

Tab. 8 - Spesa sociale per classi demografiche - anno 2009

Classi demografiche	n. Comuni	% popolaz.	Spesa sociale pro capite (€)	% spesa sociale su totale
Fino a 1.000 abitanti	72	2,6	34,3	2,3
da 1.001 a 3.000 abitanti	179	16,3	37,3	15,7
da 3.001 a 5.000 abitanti	76	14,7	24,8	9,5
da 5.001 a 10mila abitanti	47	16,3	33,4	13,8
da 10.001 a 15mila abit.	15	8,8	41,9	9,6
Oltre 15mila abitanti	20	41,5	45,5	49,2
<b>Totale piccoli comuni</b>	<b>327</b>	<b>33,5</b>	<b>31,4</b>	<b>27,4</b>
<b>TOTALE CALABRIA</b>	<b>409</b>	<b>100</b>	<b>38,6</b>	<b>100</b>

Nel 2009 ci sono stati 23 Comuni (6% del totale), con una popolazione complessiva di circa 30mila abitanti che hanno fatto registrare la voce "zero" nei pagamenti per spese sociali.

In realtà ben 305 Comuni su 409 sono risultati, nel 2009, al di sotto della media regionale di spesa sociale pro capite di 38,6 €.

Complessivamente ben 165 Comuni calabresi (40,3%) hanno fatto registrare una spesa sociale pro capite inferiore a 10 €.

Il dato esprime la caratteristica già indicata della spesa sociale calabrese, fatta principalmente di trasferimenti monetari più che di prestazioni di servizi.

Nel 2009 oltre il 60% della spesa sociale calabrese è fatta di trasferimenti a fronte di circa il 27% del dato italiano.

Sempre nel 2009 la spesa per prestazioni di servizi in Calabria è stata del 26% contro un dato medio nazionale del 41%.

Al netto dei trasferimenti la quota di Comuni calabresi che non esprime sostanzialmente alcuna spesa sociale (fino a meno di mille euro annue) sale al 30% per una quota di popolazione del 12%.

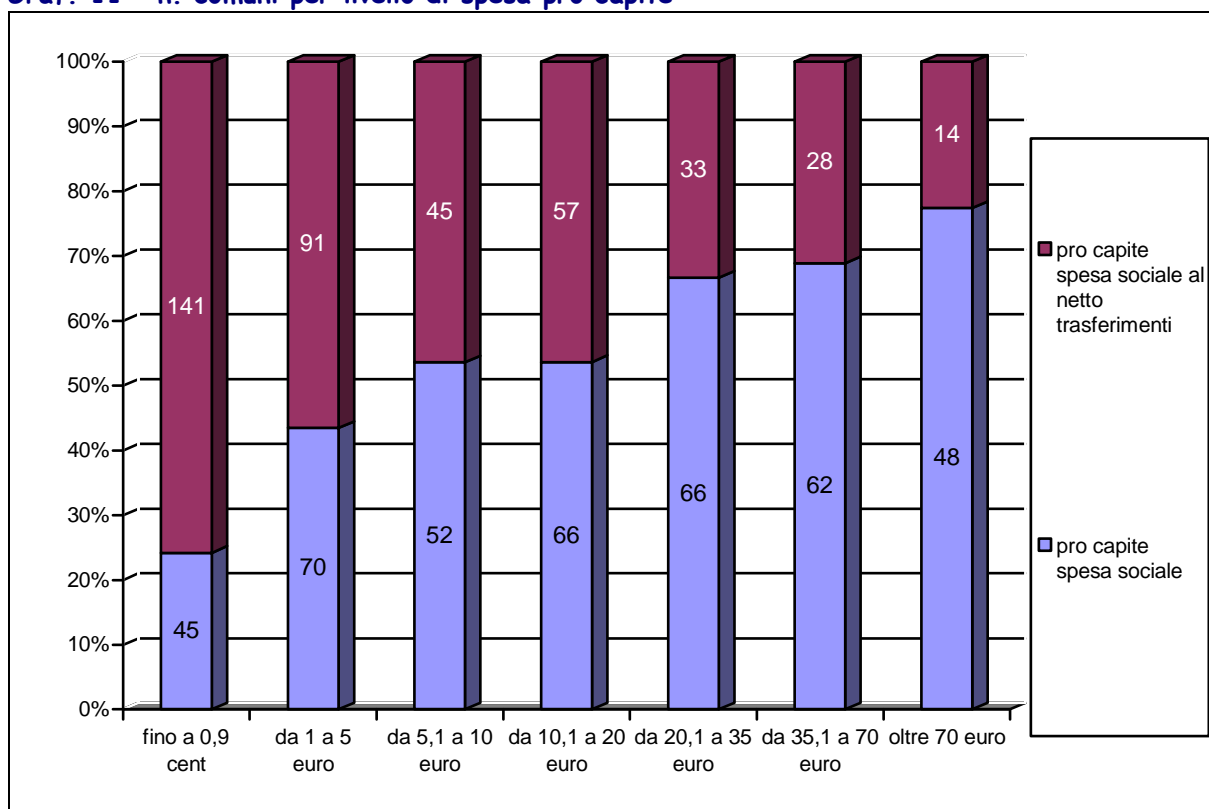
Se lo stesso dato lo si considera in termini pro-capite i Comuni calabresi che non producono alcuna prestazione di servizi sono oltre un terzo (vd. grafico n. 11).

**Tab. 9 - Spesa sociale per classi demografiche al netto dei trasferimenti - anno 2009**

<b>Classi demografiche</b>	<b>Spesa sociale pro capite (€)</b>	<b>% spesa sociale su totale al netto dei trasferimenti</b>
Fino a 1.000 abitanti	14,6	2,3
da 1.001 a 3.000 abitanti	12,8	12,8
da 3.001 a 5.000 abitanti	9,6	8,7
da 5.001 a 10mila abitanti	12,2	12,0
da 10.001 a 15mila abit.	20,6	11,1
Oltre 15mila abitanti	20,9	53,3
<b>Totale piccoli comuni</b>	<b>11,5</b>	<b>23,6</b>
<b>TOTALE CALABRIA</b>	<b>15,1</b>	<b>100</b>

In questo caso oltre la metà della spesa sociale si concentra nei comuni con oltre 15mila abitanti e la forbice con il resto dell'Italia rimane inalterata. Nel 2009 la spesa sociale pro capite media italiana al netto dei trasferimenti è stata di 65,7 €, una differenza di 51€.

**Graf. 11 - n. comuni per livello di spesa pro capite**



### Le fonti di finanziamento della spesa sociale

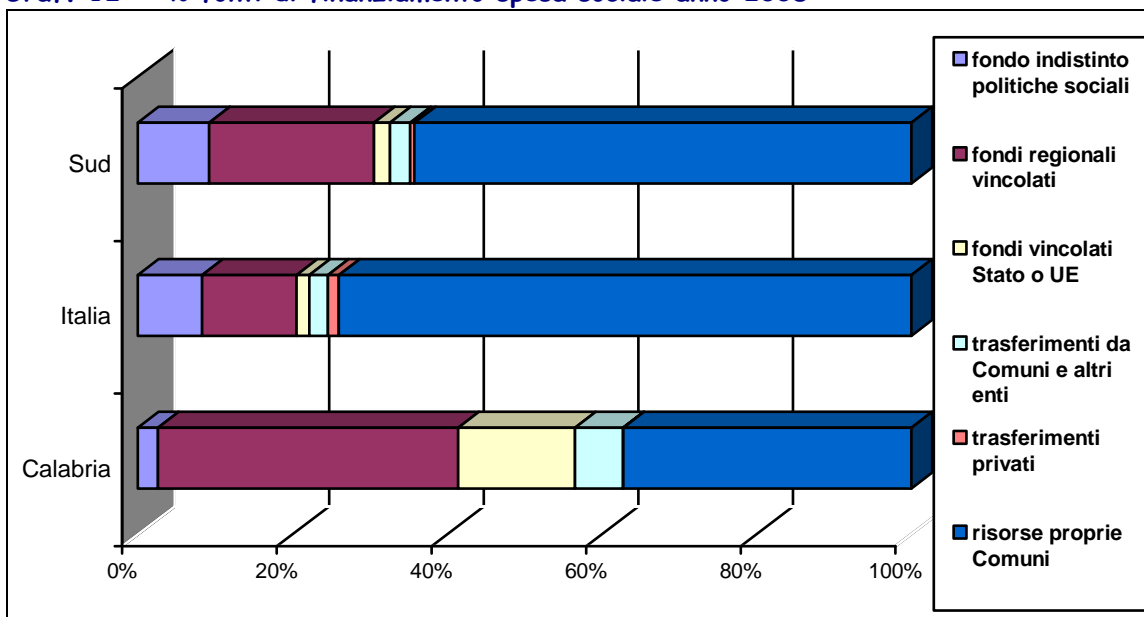
Altro elemento distintivo della spesa sociale calabrese riguarda le fonti di finanziamento per i servizi sociali offerti dai Comuni (dati al 2008 vd. graf. 12).

Se in Calabria le risorse proprie dei Comuni incidono per il 37,2%, il dato medio nazionale è del 74% e perfino quello della circoscrizione Sud ammonta al 64,2%.

Il fondo indistinto per le politiche sociali pesa in Calabria il 2,6% (l'8,3% in Italia); dai fondi regionali vincolati proviene in Calabria la quota più elevata per la spesa sociale, il 38,8% (il 12,2% in Italia); fondi vincolati dallo Stato o dalla UE incidono in Calabria per il 15,1% (l'1,7% in Italia).

Questo rende la Calabria particolarmente vulnerabile alla fine dei trasferimenti statali e regionali con l'avvento del federalismo.

Graf. 12 - % fonti di finanziamento spesa sociale anno 2008



### La gestione della spesa per gli interventi sociali

In Calabria i Comuni gestivano nel 2008 singolarmente il 97% della spesa a fronte del 75% in Italia.

Gli ambiti sociali, i distretti, i consorzi, che pure in altre realtà regionali sono ampiamente presenti, sono totalmente sconosciuti nella regione a dimostrazione che nell'anno di riferimento non si parlava ancora di PdZ.

## VALUTAZIONI CONCLUSIVE

La Calabria utilizza una percentuale di spesa sociale di gran lunga inferiore alla media nazionale. Ma non è solo questo che differenzia la Calabria dal resto del paese. La particolarità sta anche nella composizione della spesa, particolarmente dipendente dai trasferimenti correnti e poco attenta ai servizi puntuali quali quelli per l'infanzia.

Non è un caso che nella nostra Regione assistiamo a servizi sociali che "aprono" e "chiudono" in funzione dei trasferimenti ottenuti e non già per la loro necessità sul territorio.

Nonostante una crescita costante della spesa sociale essa non è mai stata in grado di coprire le esigenze del territorio e non si è mai verificato l'incremento di spesa locale socio-assistenziale necessario a far decollare il settore. Tutto questo per varie ragioni.

Le risorse statali del Fondo nazionale per le politiche sociali che alimentano, seppur indirettamente (passando attraverso le Regioni), la spesa comunale, sono andate via via restringendosi e paiono inadeguate a sviluppare in modo significativo i servizi territoriali e a modificare i differenziali territoriali di offerta, oggi molto elevati.

Essi, nel passato hanno in gran parte finanziato la spesa residenziale e solo negli ultimi anni la Calabria ha iniziato a sperimentare, a macchia di leopardo e grazie al primo Piano Sociale regionale, una parvenza di sistema integrato

Non va dimenticato che la spesa sociale dei Comuni non è affatto vincolata da standard nazionali e/o regionali e riguarda prestazioni generalmente non universali (con condizioni di accesso molto diverse tra i Comuni) che i Comuni gestiscono con un elevato contenuto di discrezionalità, lasciandosi condizionare dalla maggiore o minore ricchezza dei bilanci comunali annuali.

La spesa per l'assistenza continua ad essere trascurata all'interno del sistema di welfare ed è dunque necessario che verso questo settore si dirigano risorse aggiuntive, soprattutto per finanziare i nuovi servizi.

Ma dove trovare queste risorse?

La situazione della finanza pubblica rende difficile uno sviluppo significativo dei finanziamenti dedicati al welfare sociale locale ma la conoscenza del settore rendono irrinunciabile la costruzione della rete completa dei servizi.

In ogni caso sono da considerare i problemi di equità che si pongono con il nuovo sistema. Se, come sembra, l'aliquota IMUP sarà stabilita su livelli più elevati della somma dell'aliquota implicita Irpef e dell'Ici per i soggetti a basso reddito con immobili a disposizione o ceduti ad altro titolo, vi potrà essere un aggravamento del carico fiscale.

L'Ici, infatti, risulta distribuita in maniera non omogenea sul territorio ed evidenzia una forte sensibilità in relazione alla collocazione regionale degli enti e soprattutto alla eventuale vocazione turistica che avvantaggia per lo più comuni di piccole dimensioni (i

comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e con gettito Ici superiore a 400 euro pro capite hanno un'incidenza del 5,6% sul totale degli enti appartenenti alla classe dimensionale, mentre nessun comune con più di 100.000 abitanti registra un livello di Ici superiore ai 400 euro).

A fronte di un dato nazionale medio pro capite di 171 euro (riferito solo alle regioni a statuto ordinario), i comuni del nord si collocano sopra la media (196 e 192 euro), mentre quelli delle regioni centrali (ad eccezione della Toscana) e meridionali registrano un livello di accertamento più basso della media (vd. tab. 7).

**Tab. 10 - Distribuzione del livello di gettito medio pro capite dell'ICI - Regioni S.O.**

Regione	fino a 100 euro	tra 100 e 200 euro	tra 200 e 400 euro	tra 400 e 600 euro	tra 600 e 800 euro	oltre 800 euro	Totale
Piemonte	21,8	56,9	15,1	3,4	1,0	1,8	100
Lombardia	12,2	59,6	21,7	3,8	1,4	1,2	100
Liguria	8,9	44,7	29,5	11,6	3,7	1,6	100
Veneto	13,1	67,7	13,7	3,2	1,0	1,4	100
Emilia R.	1,9	52,3	41,9	3,5	0,3	-	100
Toscana	3,5	70,4	21,4	1,6	1,6	1,6	100
Umbria	8,8	77,9	11,8	1,5	-	-	100
Marche	29,9	64,3	5,2	-	0,6	-	100
Lazio	51,7	39,3	8,5	0,5	-	-	100
Abruzzo	37,2	41,8	15,3	2,6	1,0	2,0	100
Molise	62,1	27,3	10,6	-	-	-	100
Campania	72,0	23,2	3,9	0,3	0,3	0,3	100
Puglia	54,7	36,6	8,1	0,6	-	-	100
Basilicata	81,3	16,5	2,2	-	-	-	100
<b>Calabria</b>	<b>75,4</b>	<b>18,5</b>	<b>5,6</b>	<b>0,4</b>	-	-	<b>100</b>
<b>Totale</b>	<b>26,1</b>	<b>52,1</b>	<b>16,9</b>	<b>2,9</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>100</b>

Seppur segnati dai ben noti squilibri, i trasferimenti hanno assolto finora un ruolo perequativo. Tale ruolo dovrà essere garantito nel nuovo sistema nella consapevolezza, tuttavia, che la nuova struttura delle entrate e la prevalenza di gettiti di matrice immobiliare con forti differenze territoriali, rimanendo limitata la possibilità di una perequazione verticale, sembrerebbe richiedere un sistema di perequazione orizzontale.

Lo squilibrio distributivo nel gettito Ici che emerge dai dati appena osservati è rinvenibile anche nel gettito sotteso ai principali tributi posti alla base del finanziamento comunale a regime ( l'IMU possesso, l'IMU transazioni, cedolare secca e gettito Irpef sui redditi immobiliari) derivabile dall'elaborazione dei dati di recente diffusi dalla Copaff.

Se l'IMU possesso presenta le stesse forti differenziazioni dell'Ici, ancora più accentuate sono le differenze riscontrabili nella distribuzione del gettito Irpef e delle imposte relative alle transazioni immobiliari. Si potrebbe accentuare per questa via il fabbisogno perequativo.

*per conto di LegAutonomie Calabria*  
*Via A. Fares, 84 - 88100 Catanzaro*

*A cura di Claudio Cavaliere*

*La pubblicazione ha carattere divulgativo.*  
*Distribuzione gratuita sul sito **www.autonomiecalabria.it***

**Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte**

*Dicembre 2011*