

**Le politiche sociali
della Regione Lombardia
Valutazione della legislatura
2005-2010**

Appendice capitolo di Laura Pelliccia

Aspetti metodologici della valutazione dell'incidenza delle politiche sociali sulla spesa regionale

Si ricostruisce il percorso metodologico utilizzato per valutare l'importanza attribuita alle politiche sociali nell'ambito del bilancio regionale.

Nell'analisi delle risorse abbiamo scelto di privilegiare come fonte informativa ufficiale il Bilancio Sociale¹ che considera le politiche sociali in un'accezione estesa, includendo anche l'area del sociosanitario (di fatto coincide con le competenze della Dg Famiglia e Solidarietà Sociale e le risorse da essa governate); per omogeneità, anche nella scelta dell'aggregato della spesa sanitaria abbiamo considerato il totale del Fondo Sanitario Regionale riportato nel Bilancio Sociale. Abbiamo utilizzato i dati del rendiconto regionale nel suo complesso soltanto come termine di raffronto delle precedenti poste, per valutare l'importanza della spesa per il welfare nell'ambito del bilancio regionale.

Come noto le risorse spese dalla regione per il welfare dipendono oltre che dall'ammontare di risorse proprie che la regione ha discrezionalmente deciso di allocare per il sociale (ad esempio il Fondo Sociale Regionale) anche dai trasferimenti ricevuti da altri livelli di governo (Stato, Unione Europea, ad esempio il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali); inoltre la regione definisce l'ammontare del Fondo Sanitario Regionale da dedicare all'assistenza sociosanitaria.

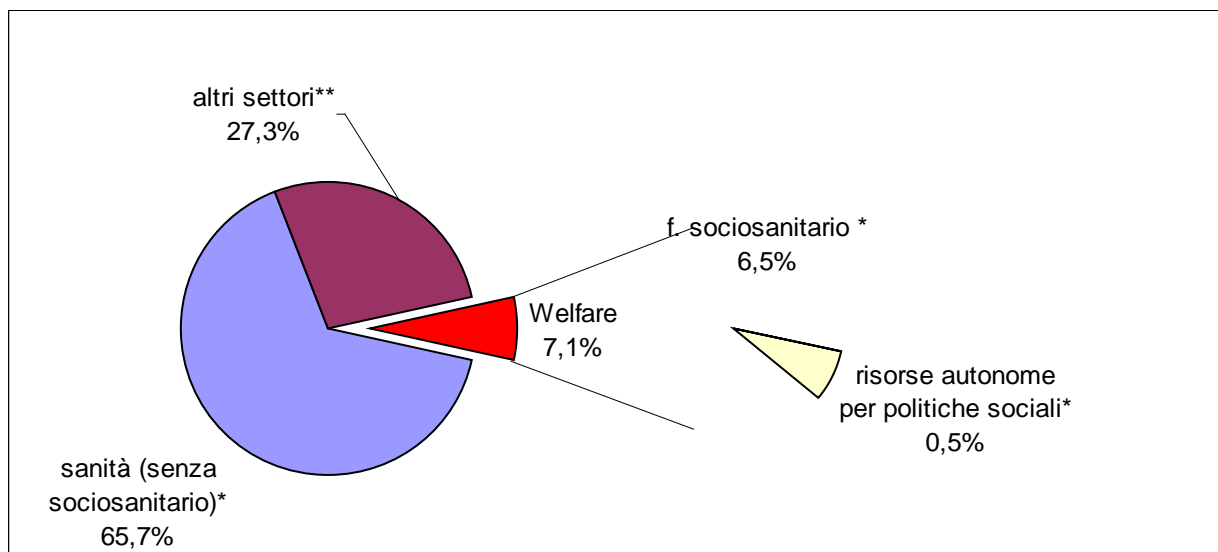
Abbiamo voluto evidenziare innanzi tutto quale quota della spesa autonome regionale (ovvero il totale della spesa non vincolata) è stata dedicata discrezionalmente dalla regione alle politiche sociali, come somma delle risorse autonome gestite dalla Dg Famiglia e Solidarietà Sociale e della quota del Fsr destinata al sociosanitario (in questa fase sono state tralasciate le risorse trasferite, in quanto non frutto dell'autonomia decisionale della regione ma risultato delle scelte di finanza pubblica a livello nazionale)(parte gialla della Tabella 3.A.Appendice). Come termine di paragone abbiamo indicato anche l'importanza della spesa sanitaria pura (Fsr al netto della spesa sociosanitaria). Si propone un'immagine complessiva dell'importanza di queste voci al 2008, dove il valore degli altri settori è ottenuto per via residuale come differenza tra la spesa autonoma regionale e quella per il welfare e per la sanità (Figura 3.A.Appendice).

¹ Diversi documenti della Regione Lombardia forniscono informazioni sulla spesa sociale, ovvero:

- il Bilancio Sociale,
- il Rendiconto generale delle spese dell'esercizio finanziario per le funzioni obiettivo "Sanità e Salute" e "Welfare della sussidiarietà"
- la classificazione funzionale di II grado del Rendiconto generale per le voci "assistenza sociale e relative strutture" e "difesa della salute e relative strutture".

Gli aggregati che si ottengono da queste diverse fonti non sono sempre corrispondenti e non è facilmente individuabile un raccordo tra le varie voci (ad esempio tra i flussi di finanziamento per le politiche sociali riportate nel Bilancio Sociale, la funzione obiettivo Welfare della Sussidiarietà e la spesa classificata funzionalmente sotto la voce "assistenza sociale e relative strutture").

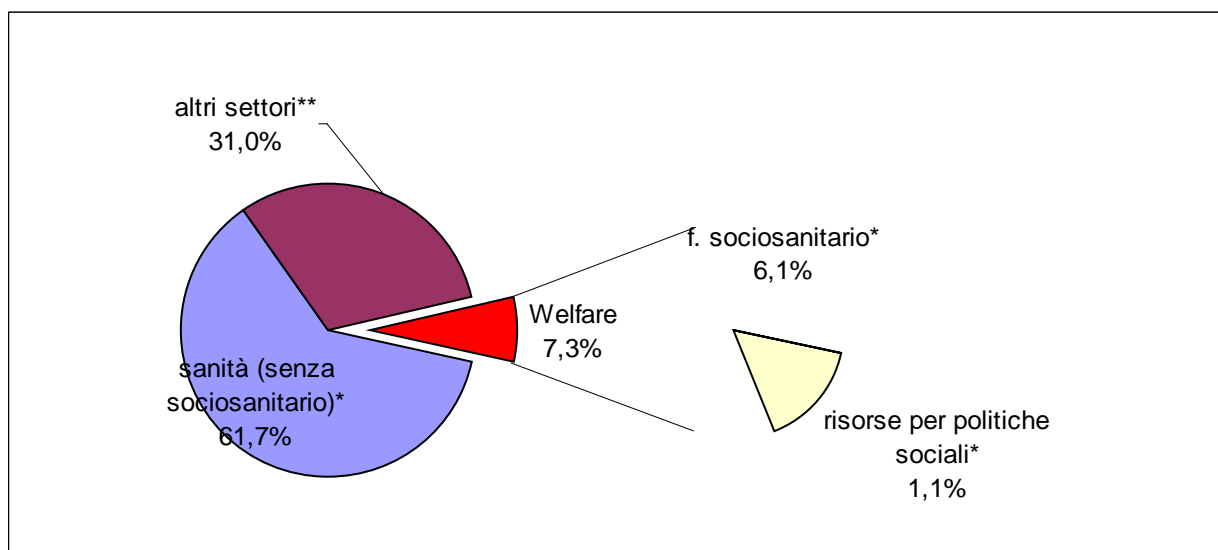
Figura 3.A.Appendice - Incidenza (%) spesa sanitaria* e per il welfare sulla spesa autonoma regionale**,2008



Fonte: *Bilancio Sociale (valori di spesa corrente) **Relazione sul rendiconto generale, 2008 (impegni di spesa corrente autonoma)

Abbiamo poi ripetuto il confronto considerando tutta la spesa per il welfare, anche quella finanziata con risorse trasferite (parte azzurra della Tabella 3.A.Appendice). In questo caso il termine di paragone è stato il totale della spesa corrente regionale (Figura 3.B.Appendice).

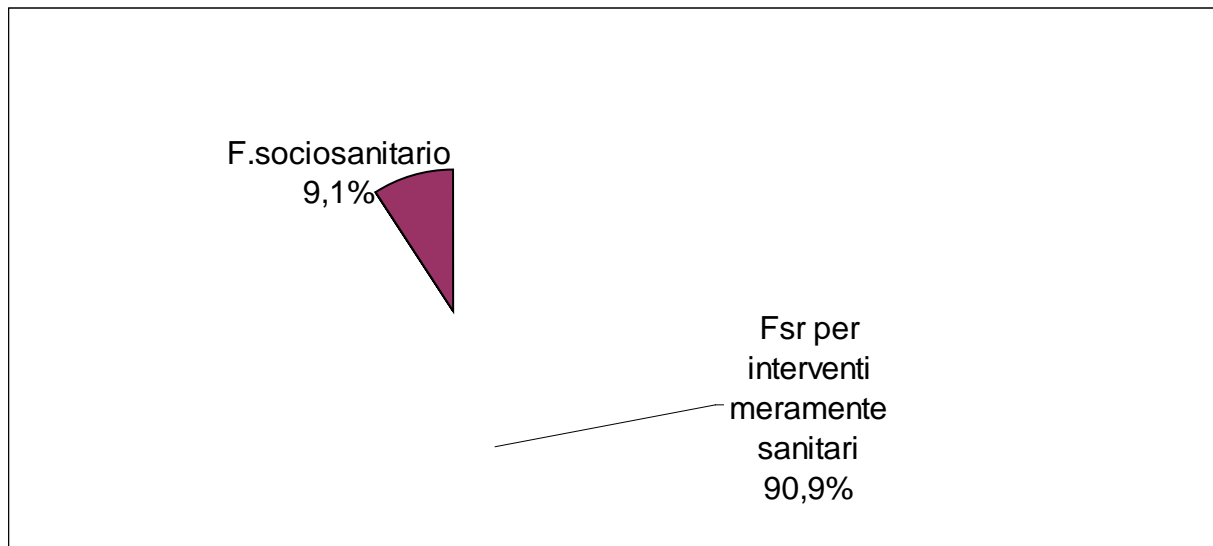
Figura 3.B.Appendice - Incidenza (%) spesa sanitaria e per il welfare sulla spesa corrente**, 2008



Fonte: *Bilancio Sociale (valori di spesa corrente) **Relazione sul rendiconto generale, 2008 (impegni di spesa corrente di funzionamento e operative)

Si evidenzia infine l'importanza, all'interno del Fsr, della spesa sociosanitaria (Figura 3.C.Appendice).

Figura 3.C.Appendice - Fondo Sanitario Regionale (2008): quote (%) destinate al sociosanitario e alle attività meramente sanitarie



Fonte: Bilancio Sociale

Tabella 3.A.Appendice - Incidenza della spesa sociale e sociosanitaria sul bilancio regionale, 2005-2008 (spesa in milioni di eur, incidenza in valori percentuali)

	2005	2006	2007	2008
a.spesa corrente per le politiche sociali finanziata con risorse autonome*	121	120	123	113
b.fondo sociosanitario corrente*	1.191	1.272	1.372	1.420
c.spesa corrente discrezionale per il welfare (a+b)	1.311	1.392	1.495	1.533
d.risorse trasferite per il welfare*	111	113	28	151
e. Spese-risorse correnti per il welfare (a+b+d)	1.422	1.505	1.522	1.684
f. Fondo sanitario regionale (Fsr)*	13.697	14.463	15.416	15.689
g. Fsr al netto del sociosanitario (Fsr-b)*	12.507	13.191	14.044	14.269
h.spese correnti autonome (impegni)**	18.817	24.688	23.922	21.725

<i>incidenza spesa sociale autonoma su risorse autonome (a/h)</i>	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%
<i>incidenza spesa sociosanitaria su risorse autonome (b/h)</i>	6,3%	5,2%	5,7%	6,5%
<i>incidenza spesa propria per il welfare su risorse autonome (c/h)</i>	7,0%	5,6%	6,2%	7,1%
<i>incidenza spesa sanitaria (al netto del sociosanitario) su risorse autonome (g/h)</i>	66,5%	53,4%	58,7%	65,7%
i.impegni correnti**	20.016	26.076	26.316	23.113
<i>incidenza spesa sociale autonoma su spesa corrente (a/i)</i>	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%
<i>incidenza spesa sociosanitaria su spesa corrente (b/i)</i>	5,9%	4,9%	5,2%	6,1%
<i>incidenza risorse trasferite per il welfare su spesa corrente (d/i)</i>	0,6%	0,4%	0,1%	0,7%
<i>incidenza spesa per il welfare su spesa corrente (e/i)</i>	7,1%	5,8%	5,8%	7,3%
<i>incidenza spesa sanitaria (al netto del sociosanitario) su spesa corrente (g/i)</i>	68,4%	55,5%	58,6%	67,9%
<i>incidenza spesa sociosanitaria su spesa sanitaria (b/f)</i>	8,7%	8,8%	8,9%	9,1%

*Fonte: Bilancio Sociale 2008

**Fonte: Relazione sul rendiconto generale, anni vari

In secondo luogo abbiamo cercato di confrontare l'evoluzione del tempo della spesa per il welfare con quella per gli altri singoli settori di spesa su cui è impegnata la regione.

Per questo tipo di confronto abbiamo utilizzato la classificazione funzionale di II livello riportata nel rendiconto generale che è tuttavia relativa al complesso delle risorse correnti e in conto capitale (non abbiamo potuto pertanto realizzare comparazioni sulla sola spesa corrente autonoma o sulla sola spesa corrente in quanto non erano disponibili ripartizioni funzionali di questi aggregati).

Per ottenere un aggregato coerente con l'oggetto di questa analisi è stato necessario dapprima correggere la voce "assistenza sociale e relative strutture", visto che la regione vi collocava anche spese abbastanza cospicue più propriamente sanitarie (come quelle per l'informatica sanitaria ed altre spese regionali strumentali all'attività sanitaria)² probabilmente non gestite dalla Dg Famiglia e Solidarietà Sociale e non rientranti nella nostra definizione di politiche sociali (welfare): perciò le abbiamo trasferite sotto la voce "difesa della salute e relative strutture"(Tabella 3.1.Appendice). Da questa stessa voce abbiamo poi scorporato la quota sociosanitaria (il cui importo è tratto dal Bilancio Sociale) per distinguere questa voce dalla pura assistenza sanitaria. Infine per ottenere dati più sintetici, abbiamo raggruppato le aree di spesa per aree omogenee, secondo la classificazione in macrosettori da noi realizzata, riportata nella Tabella 3.2.Appendice. Non è stato possibile usare direttamente la classificazione di I livello riportata nel rendiconto regionale perché sarebbe stato necessario scomporre ulteriormente la classificazione di II livello, visto che quella di primo livello utilizzata dall'ente non è ottenuta come pura aggregazione di voci del II livello³.

Partendo dai dati della Tabella 3.2.Appendice si offre una visione delle variazioni di spesa dei singoli settori tra il 2005 e il 2008 (Figura 3.1.Appendice) e dell'importanza dei singoli settori sul bilancio 2008 (Figura 3.D.Appendice)

Tabella 3.1 .Appendice - Riclassificazione della spesa per l'assistenza sociale e per la salute

	Impegni 2005	Impegni 2008
Assistenza sociale e relative strutture originaria	324.940.228	406.356.721
-Spese sostenute dalla regione per l'informatica sanitaria	78808542,25	115956760,6
-Spese dirette regionali e di attività di carattere strumentale allo svolgimento delle funzioni sanitarie (abbonamenti, pubblicazioni, stampati, contributi e varie)	5586492,12	6465165,87
= Assistenza sociale e relative strutture effettiva	240.545.193	283.934.795

² Anche dopo questa riclassificazione la voce "Assistenza sociale e relative strutture effettiva" non corrisponde esattamente alle risorse per il sociale (diverse da quelle sociosanitarie) riportate nel Bilancio Sociale (ossia alla somma delle risorse correnti autonome, delle risorse correnti trasferite e degli investimenti della Tabella 3 del testo). Non è stato possibile ricostruire l'esatto raccordo tra queste due voci, tuttavia dopo la riclassificazione i valori sono più vicini e l'aggregato "Assistenza sociale e relative strutture" più coerente con il resto della nostra analisi (altrimenti per il 2008 la spesa per il welfare non finanziata dal Fsr tratta dal Bilancio Sociale sarebbe risultata pari a 277 milioni, mentre il Rendiconto Regionale indicava 406 milioni per Assistenza Sociale; con la nostra riclassificazione questa voce risulta ridimensionata a 284 milioni).

³ Si ringrazia la Struttura Ragioneria e Credito dell'U.O. Ragioneria Generale e Direzione O.P.R per i chiarimenti sul contenuto della funzione « assistenza sociale e relative strutture » e sul relativo raccordo con la classificazione funzionale di II livello

Difesa della salute e relative strutture originaria	14.597.955.573	16.685.527.662
+ Spese sostenute dalla regione per l'informatica sanitaria	78808542,25	115956760,6
+Spese dirette regionali e di attività di carattere strumentale allo svolgimento delle funzioni sanitarie (abbonamenti, pubblicazioni, stampati, contributi e varie)	5586492,12	6465165,87
= Difesa della salute e relative strutture effettiva	14.682.350.607	16.807.949.588
-Interventi sociosanitari (da Bilancio Sociale)	1.190.500.000	1.420.000.000
=Difesa salute (senza sociosanitario)	13.491.850.607	15.387.949.588

Fonte: Elaborazione dati Rendiconto Generale e Bilancio Sociale

Tabella 3.2 .Appendice – Spesa (corrente+conto capitale) secondo la classificazione funzionale di II livello: variazione 2005-2008 (%)

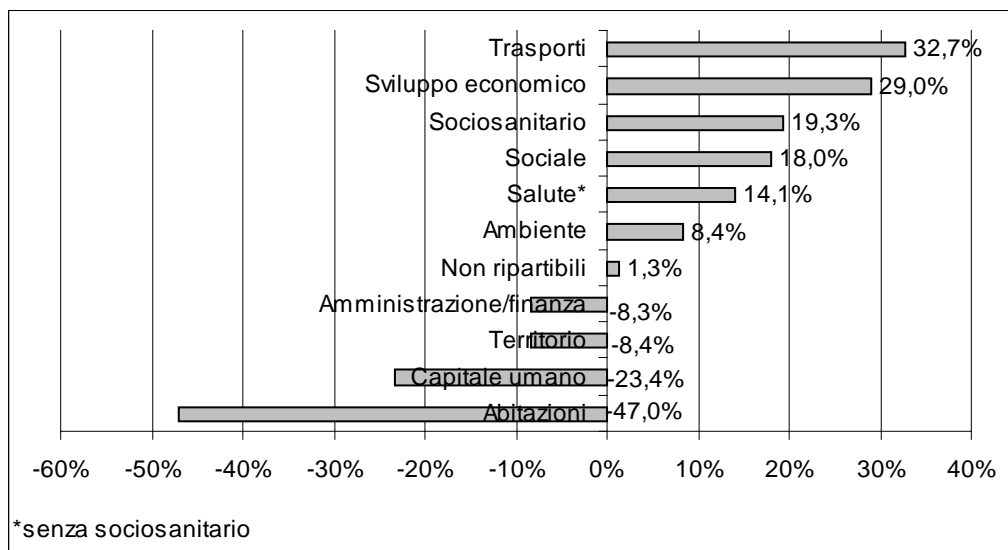
Macrosettore	Classificazione funzionale di II livello	impegni 05	impegni 08	variazione 05-08 (%)
Amm.ne/Finanza	Disavanzo di amministrazione	0,00	0,00	-
Amm.ne/Finanza	Ordinamento degli uffici - amministrazione generale ed organi istituzionali	721.354.920,58	564.146.041,48	-21,79%
Sviluppo ec.	Lavoro	32.027.877,92	130.147.782,61	306,36%
Ambiente	Polizia amministrativa e servizi antincendi	13.858.067,45	10.400.000,00	-24,95%
Capitale Umano	Istruzione e diritto allo studio	151.773.271,83	199.008.252,06	31,12%
Capitale Umano	Orientamento e formazione professionale	116.829.334,40	203.044.923,94	73,80%
Capitale Umano	Organizzazione della cultura e relative strutture	316.601.501,70	61.651.714,84	-80,53%
Sociale	Assistenza sociale e relative strutture effettiva	240.545.193,27	283.934.794,87	18,04%
Salute (senza	Difesa della salute e relative strutture	13.491.850.607,37	15.387.949.588,12	14,05%

Macrosettore	Classificazione funzionale di II livello	impegni 05	impegni 08	variazione 05-08 (%)
sociosan.)	effettiva al netto del sociosanitario			
Sociosanitario	Interventi sociosanitari	1.190.500.000,00	1.420.000.000,00	19,28%
Capitale Umano	Sport e tempo libero	31.370.908,85	14.957.309,93	-52,32%
Sviluppo ec.	Agricoltura e zootecnia	174.923.710,50	186.942.841,27	6,87%
Ambiente	Foreste	12.411.432,35	15.243.734,50	22,82%
Sviluppo ec.	Sviluppo dell'economia montana	43.490.495,68	32.215.655,00	-25,92%
Ambiente	Acque minerali, termali, cave, torbiere ed altre attività estrattive	20.881,21	0,00	-100,00%
Ambiente	Caccia e pesca	7.498.534,34	6.806.939,13	-9,22%
Territorio	Opere pubbliche non considerate negli altri settori	236.155.892,56	121.895.838,71	-48,38%
Territorio	Acquedotti, fognature ed altre opere igieniche	54.541.186,88	55.887.137,75	2,47%
Territorio	Viabilità	58.006.423,15	138.243.660,94	138,32%
Trasporti	Trasporto su strada	671.880.002,00	723.037.798,93	7,61%
Trasporti	Trasporto ferroviario	477.498.647,80	850.586.025,99	78,13%
Trasporti	Trasporto marittimo e navigazione interna	14.727.418,52	13.492.708,34	-8,38%
Trasporti	Trasporto aereo	443.166,83	760.000,00	71,49%
Trasporti	Altri trasporti	52.790.573,71	27.295.650,52	-48,29%

Macrosettore	Classificazione funzionale di II livello	impegni 05	impegni 08	variazione 05-08 (%)
Sviluppo ec.	Artigianato	63.643.227,25	99.926.885,22	57,01%
Sviluppo ec.	Turismo e industria alberghiera	59.144.959,89	30.307.783,11	-48,76%
Sviluppo ec.	Fiere mercati, commercio interno	38.663.496,00	47.394.620,12	22,58%
Abitazioni	Edilizia abitativa	336.902.309,00	178.550.444,10	-47,00%
Territorio	Urbanistica	27.883.756,19	28.898.784,89	3,64%
Sviluppo ec.	Industria e fonti di energia	171.168.912,00	225.379.202,82	31,67%
Ambiente	Protezione della natura, beni ambientali, parchi e riserve	132.906.894,84	148.303.214,55	11,58%
Capitale Umano	Ricerca scientifica	12.100.156,57	2.962.378,56	-75,52%
Amm.ne/Finanza	Oneri finanziari	142.082.949,62	227.285.960,72	59,97%
Non ripartibili	Spese non attribuite	3.808.549.021,43	3.857.065.837,54	1,27%
Sociale	Previdenza sociale	0,00	0,00	-
	totale bilancio (correnti+c/cap.)	22.904.145.731,69	25.293.723.510,56	

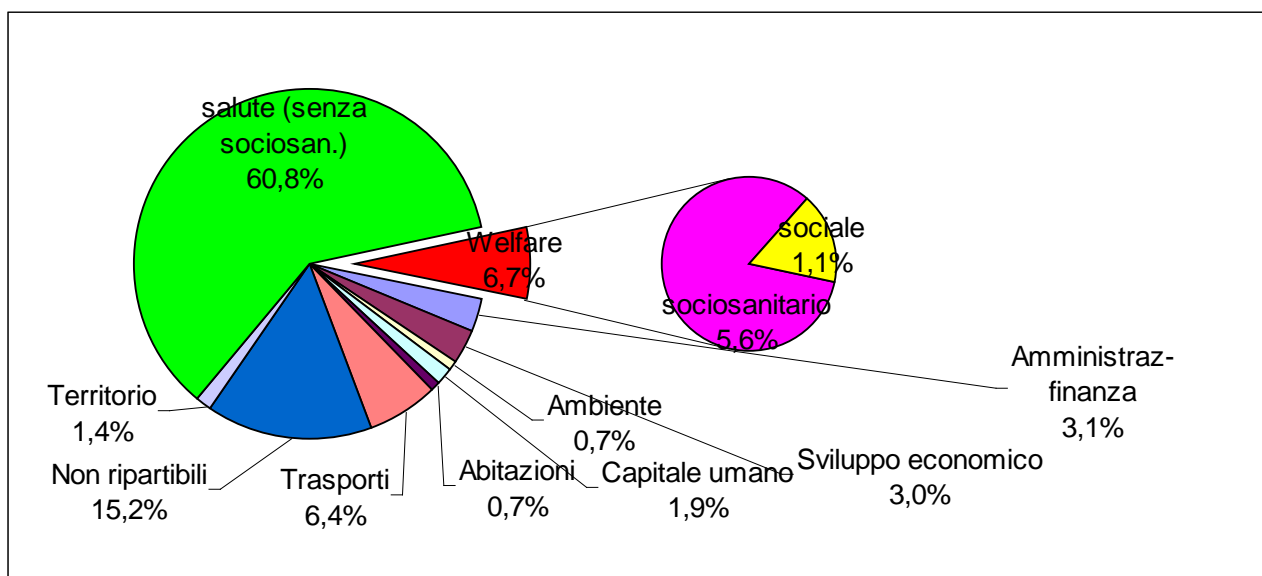
Fonte: Elaborazione dati Rendiconto Generale e Bilancio Sociale

Figura 3.1. Appendice – Spesa regione Lombardia (impegni correnti e in conto capitale) per macrosettori, variazione (%) 2005-2008



Fonte: Elaborazione dati Rendiconto Generale e Bilancio Sociale

Figura 3.D. Appendice- Composizione (%) spesa per macrosettori (impegni correnti e in c/capitale), 2008



Fonte: Rendiconto generale, 2008

Dati analitici sulla situazione delle differenze territoriali di spesa sociosanitaria

Tabella 3.3. Appendice – Spesa sociosanitaria per Asl pro-capite, quota anziani per anziano e quota disabili pro-capite: 2005 (eur) e 2008 (eur e numero indice, Lombardia = 100)

	F.sociosanitario pro-capite			Quota anziani f. sociosanitario per anziano			Quota disabili F.sociosanitario pro-capite		
	2005 (eur)	2008		2005 (eur)	2008		2005 (eur)	2008	
		eur	Lombardia =100		eur	Lombardia =100		eur	Lombardia =100
Bergamo	106,11	119,79	81,3	427,46	440,08	93,9	9,94	14,26	86,3
Brescia	119,68	135,77	92,2	496,39	503,61	107,5	12,53	19,55	118,3
Valle Camonica	133,57	149,15	101,3	629,54	627,53	133,9	10,10	14,93	90,3
Como	131,69	145,74	99,0	471,92	507,40	108,3	18,41	19,28	116,7
Cremona	196,26	246,24	167,2	589,98	678,60	144,8	15,96	28,33	171,5
Lecco	121,96	137,20	93,2	450,09	470,18	100,3	7,09	10,85	65,6
Lodi	144,48	158,79	107,8	464,89	494,54	105,5	15,61	19,33	117,0
Mantova	162,17	184,23	125,1	539,06	569,96	121,6	11,52	19,74	119,5
Milano Città	169,70	199,39	135,4	408,58	476,47	101,7	10,97	17,71	107,2
Milano 1	103,51	125,48	85,2	372,36	405,09	86,4	7,53	13,94	84,4
Milano 2	87,93	103,45	70,2	290,15	328,35	70,1	6,57	10,46	63,3
Milano 3	96,55	118,38	80,4	339,37	381,25	81,3	8,38	13,84	83,8
Pavia	168,79	194,04	131,8	502,43	535,30	114,2	14,01	20,92	126,6
Sondrio	138,81	157,86	107,2	589,10	621,63	132,6	20,33	26,71	161,6
Varese	102,96	118,43	80,4	387,15	420,63	89,7	9,57	12,31	74,5
Lombardia	126,74	147,27	100,0	432,83	468,69	100,0	10,98	16,52	100,0
max	196,26	246,24		629,54	678,60		20,33	28,33	
min	87,93	103,45		290,15	328,35		6,57	10,46	
max/min	223%	238%		217%	207%		309%	271%	

Fonte: Elaborazione dati Bilancio Sociale