Le finanze per il futuro del welfare lombardo: una partita davvero impegnativa, in parte ancora da giocare

giovedì, 17 novembre, 2011

http://www.lombardiasociale.it/2011/11/17/le-finanze-per-il-futuro-del-welfare-lombardo-una-partita-davvero-impegnativa-in-parte-ancora-da-giocare/

Il biennio 2010-2011

Per cercare di capire cosa cambierà in futuro è bene prima descrivere quali sono stati i fenomeni più rilevanti della fase attuale. Vedremo che ci sono ambiti del welfare che si sono rafforzati e altri che hanno cominciato a sperimentare la crisi.

L'Assi si rafforza e riprende quota

L'ultimo biennio ha visto crescere discretamente le risorse dedicate ai **servizi socio-sanitari**. Il 2010 si è chiuso con un +3,8% rispetto all'anno precedente[1] , un aumento proseguito anche per il 2011: stando ai più recenti aggiornamenti delle assegnazioni complessive alle Asl per quest'anno (1.553 milioni, fonte Decr. 10035 del 2/11/2011) l'Assi riceverà circa un +3,5 di fondi rispetto al consuntivo 2010. Una quota importante delle risorse aggiuntive 2011 (40milioni) è stata riservata all'implementazione dell'assistenza domiciliare

Questo potenziamento è importante perché in precedenza sembrava che gli spazi di espansione lasciati a questo settore rispetto al resto della spesa sanitaria si fossero indeboliti: nel 2009 infatti il sociosanitario aveva fatto registrare solo un +1,8% ed aveva ridotto la sua incidenza sul Fondo Sanitario Regionale (link mio articolo"quali risorse per il welfare lombardo").

La manovra regionale preventiva per il 2011 (Dgr 937/2010 e il Bilancio Preventivo Regionale) ha riconosciuto centralità al sociosanitario assegnandovi risorse oltre che dal Fondo sanitario anche a carico del bilancio regionale (27 milioni) per un budget complessivo Assi di 1.577 milioni. Si veda il precedente articolo di commento. (le cifre assegnate alle Asl fino ad oggi, sembrerebbero inferiori, ma ci riserviamo di continuare ad osservare in futuro questa vicenda e di verificare l'origine di questi scostamenti).

Si indebolisce il finanziamento ai servizi sociali territoriali

Gli anni più recenti sono segnati dalla progressiva cancellazione dei principali canali di finanziamento

nazionale alle politiche sociali (Fondo non autosufficienza, Fondo Famiglia) e da una fortissima decurtazione del Fnps. Per effetto di queste scelte nazionali (e in parte per le politiche regionali che in alcuni casi hanno scelto di trattenere parte di questi fondi a livello regionale o di farli gestire alle Asl) le risorse trasferite agli enti locali lombardi per il tramite degli ambiti distrettuali si riducono fortemente (tab. 1).

Ai tagli nazionali si sommano quelli regionali sul Fondo Sociale, che diventano particolarmente pesanti nel 2011. Per quest'annualità la regione aveva inizialmente individuato uno stanziamento di 40 milioni (quindi meno della metà delle risorse 2010), poi in corso d'anno ha provveduto ad un reintegro (riportandolo a 70 milioni), uno stanziamento definitivo comunque risicato rispetto al passato. Apriamo una parentesi per segnalare che ancora prima di questi tagli la Regione non primeggiava quanto a finanziamenti verso la rete dei servizi territoriali. A titolo di confronto, si riportano gli investimenti di altre regioni negli analoghi Fondi Sociali, così come fotografati dal Rapporto di Monitoraggio del Fnps del Ministero[2] (tab. 2). Emerge che in diverse Regioni del Centro Nord le risorse proprie che le Giunte trasferiscono agli enti locali in aggiunta ai fondi statali sono superiori a quelle della Lombardia (9,1 pro-capite): in particolare in Piemonte (36,3 eur), Liguria (20,2 eur), Toscana (12,2 eur), Lazio (23,4 eur). Non mancano anche realtà che investono di meno nei fondi sociali regionali (es. Veneto 6,2 eur). Un caso a sé è quello dell'Emilia in quanto, oltre al fondo sociale, andrebbero considerati anche gli investimenti di risorse proprie sul Fondo Regionale per la non Autosufficienza (100 milioni).

Tornando alla situazione lombarda e volendo fare il quadro complessivo degli effetti delle scelte nazionali e regionali per gli anni più recenti, possiamo dire che dopo il 2008 i budget destinati agli ambiti (Pdz) si contraggono fortemente e le risorse di competenza 2011[3] sono meno della metà di quelle 2008. Se teniamo conto del fatto che spesso i fondi nazionali arrivano a fine anno, e quindi, vanno ad alimentare il budget dei Pdz dell'anno successivo (ricostruzione per cassa, anziché per competenza tab.1), il quadro del 2011 è un po' meno drammatico, poiché gli ambiti stanno ancora spendendo la quota 2010 del Fondo Nazionale per le non Autosufficienze. Comunque nell'ultimo biennio la capacità di spesa si è fortemente ridotta, fatto che sta rendendo particolarmente arduo difendere il livello di servizi finora assicurati (Tab. 1).

Occorre infine segnalare che tra il 2010 e il 2011 alla rete territoriale sono pervenute risorse straordinarie relative alle assegnazioni 2007-2009 del Piano nidi (fondi statali con 30% di cofinanziamento regionale). Si è trattato di un contributo quantitativamente non trascurabile (37 milioni) sul cui utilizzo gli ambiti hanno avuto tuttavia scarsi margini di discrezionalità (la Regione ha predefinito che dovessero essere destinati esclusivamente all'acquisto di posti negli asili convenzionati).

Si rafforzano le iniziative Regioni-Asl

Contrariamente a quanto osservato sul finanziamento dei Pdz, nell'ultimo biennio la regione espande alcune proprie iniziative di carattere sociale, con le quali decide di dedicare risorse a specifiche finalità (es. le politiche di conciliazione, la tutela della maternità, il sostegno del volontariato).

Queste iniziative (riportate nella tab. 3 senza pretesa di esaustività) si accomunano per:

- uscire dai tradizionali canali di finanziamento per la programmazione globale (da un unico fondo per le politiche sociali a tanti "fondini")
- essere gestiti da soggetti diversi dai tradizionali attori dei servizi sociali territoriali (ad esempio dalle Asl)

Proprio perché questi fondi hanno una destinazione particolarmente vincolata vi trovano risposta solo alcune esigenze specifiche; di fatto questi interventi innovativi non alleggeriscono il peso della gestione servizi tradizionali per anziani, disabili, infanzia e per il contrasto alla povertà che resta a carico dei comuni-ambiti che, come anticipato, cercano di mantenere la propria offerta con risorse inferiori.

2012-2013: una sfida piena di ostacoli

La situazione di partenza non era certo incoraggiante, ma le manovre estive 2011 hanno indubbiamente peggiorato le prospettive per il prossimo biennio sia sul fronte regionale che comunale. Vediamo in dettaglio cosa ci si può aspettare sui due fronti.

Le prospettive per gli interventi regionali

La manovra nazionale estiva ha richiesto alle Regioni a Statuto Ordinario di realizzare risparmi per 1,6 miliardi da sommare a quelli già previsti dalla manovra dell'anno precedente (4,5 miliardi).

Un grande sforzo è richiesto alla sanità, un settore che fino ad oggi aveva avuto un finanziamento abbastanza certo e un budget via via crescente. Queste certezze stanno venendo meno perché, secondo i programmi estivi e le ultime leggi di stabilità:

- Il finanziamento del SSN nel 2012 crescerà ben poco (1,8%, un passo indietro rispetto agli impegni presi con il Patto per la Salute, 2,8%) e nel 2013 l'incremento sarà soltanto dello 0,5%[4].
- Si prevede che la spesa sanitaria potrà aumentare molto meno che nel passato: 1,2% nel 2011 e 2,2% nel 2013. Per dare un'idea fino a un paio d'anni fa il ritmo di espansione era stato del 4,5% annuo.

Anche la Lombardia si troverà alle prese con queste misure e ci si domanda se il sistema sanitario regionale Lombardo riuscirà in questo clima a mantenere l'attenzione per l'Assi espressa in sede di

bilancio preventivo 2011. I documenti ufficiali di cui disponiamo all'attualità non ci permettono di trarre segnali in questa direzione (lo stanziamento aggiuntivo a favore dei servizi sociosanitari a carico del bilancio regionale era stato previsto solo per il 2011, mentre per il 2012 e per il 2013 il bilancio di previsione non indicava risorse su questa voce; invece il capitolo relativo al finanziamento dei servizi per i non autosufficienti prevedeva risorse decrescenti per il 2012 rispetto al preventivo 2011, Tab. 4). Si tratta comunque di cifre che verranno ridiscusse in sede di preventivi 2012 e quindi la partita è ancora aperta.

Sulle prospettive di crescita dell'Assi e sulle possibilità che in futuro prosegua la redistribuzione di risorse dall'ospedale al territorio coesistono fattori favorevoli e rischi.

- Alcune iniziative recentemente adottate dalla Giunta (riforma Adi, Piano disabilità) fanno sperare nella volontà dell'ente di proseguire nell'investimento nel settore sociosanitario;
- Sul fatto che la spesa sanitaria potrà crescere molto poco va detto che le ricette individuate dal Governo Nazionale per il controllo di questa voce (blocco rinnovi contrattuali dipendenti pubblici,razionalizzazione della spesa farmaceutica), dovrebbero comportare nell'immediato più risparmi dalla sanità acuta piuttosto che dal sociosanitario.
- Ci si auspica che in questo clima di budget per la sanità quasi fermo le poche risorse aggiuntive per il 2012 non vengano accaparrate dai settori tradizionali della sanità (ospedaliera, diagnostica),solitamente noti per riuscire ad esercitare pressione sulle scelte politiche molto di più di quanto riescano a farlo gli utenti dei servizi sociosanitari. I servizi territoriali hanno lo svantaggio di avere meno visibilità (rispetto ad esempio al rinnovamento del parco ospedaliero e diagnostico) e la tentazione per i decisori potrebbe essere quella di privilegiare questo secondo tipo di interventi nei processi di riqualificazione del SSN.

Altre preoccupazioni sono legate alla consistenza del Fondo Sociale Regionale. Se guardiamo i documenti ufficiali (tab. 4) le prospettive sono abbastanza sconfortanti: in sede di bilancio preventivo 2011 erano stati individuati per il 2012 e il 2013 stanziamenti per 20 milioni (il reintegro fino a 70 milioni ha sinora riguardato solo il 2011). Questo valore così basso si presume sia il frutto di politiche di bilancio che sforbiciano con facilità le annualità future, contando sul fatto che all'opinione pubblica interessa principalmente la prima annualità. Ci si auspica che le scelte sugli stanziamenti per il 2012 prescindano da questi valori e che sia preservato almeno lo stanziamento definitivo del 2011, in considerazione del fatto che già nel 2011 questo canale ha già pagato un prezzo molto caro. Purtroppo i fondi in questione sono facilmente aggredibili dalla regione alle prese con la ricerca di risparmi, poiché la tentazione è quella di ridurre i trasferimenti agli altri soggetti, piuttosto che quella di ricercare altri tipi di economie.

Le prospettive per gli interventi dei comuni

Il welfare municipale subisce colpi su due differenti fronti, quello dei finanziamenti specifici per le politiche sociali e quello dell'imposizione di forti risparmi per le finanze complessive municipali.

I finanziamenti per il sociale nel 2012

Il 2012 sarà l'anno in cui comuni per le attività gestite individualmente o a livello di ambito non potranno più contare nemmeno sui residui del Fondo Nazionale per le non Autosufficienze. La distribuzione della quota regionale del Fnps 2011 porterà poca linfa ai Pdz (25,2 milioni, sempre che la Regione non decida di trattenerne una quota per proprie iniziative) e le aspettative sulla quota di competenza 2012 non sono certo migliori: è infatti abbastanza improbabile che la legge nazionale di stabilità 2012 potenzi il Fnps 2012 mentre, stando ai dati disponibili all'attualità[5], potrebbe essere che alla Lombardia arrivi meno della metà della quota 2011.

Ormai i budget dei Pdz possono contare solo su quel che resta del Fondo Sociale Regionale e se dovesse ridursi anche il contributo della Regione, i comuni dovrebbero fare affidamento solo sulle proprie risorse.

Già oggi la quasi totalità degli oneri per il welfare locale lombardo è a carico dei bilanci comunali. Infatti, se anche la Regione trasferisse integralmente agli ambiti i 25,2 milioni del Fnps 2011, sommati al Fondo Sociale avremmo circa 95 milioni a confronto di una spesa sociale dei comuni lombardi che l'Istat stima per il 2009 in 1,5 miliardi[6] (con un valore 2011 senza dubbio più alto): nel complesso quindi **il** contributo Stato-Regione copre il 6% della spesa.

La recente Dgr 2413/2011 con cui si assegna l'ultima tranche del finanziamento statale al Fondo Famiglia per i servizi socio educativi per la prima infanzia costituirà solo una lieve boccata d'ossigeno per le casse comunali (14 milioni).

La situazione finanziaria dei comuni lombardi nel 2012

Visto che i municipi sono i principali finanziatori del welfare locale, il futuro dei servizi sociali lombardi è collegato alla capacità di questi enti di reperire risorse al sociale nell'ambito delle casse comunali. Come se la passerà in futuro la finanza comunale?

La manovra estiva 2011 ha richiesto un particolare sforzo finanziario ai comuni, dal momento che ai fini del Patto di Stabilità (Psi) dovranno realizzare risparmi per 1,2 miliardi per il 2012 (2 per il 2013) che si vanno ad aggiungere a quelli imposti dalla precedente manovra 2010, ossia 2,5 miliardi (altrettanti per il 2013). A questi importi vanno sommati i tagli ai trasferimenti degli enti locali della manovra estiva 2010(2,5 miliardi per le singole annualità 2012-2013) con un risultato di sforzo complessivo richiesto ai comuni italiani di 5,2 miliardi per il 2012 e di 7 miliardi per il 2013.

I comuni lombardi (considerando solo quelli superiori a 5000 abitanti) subiranno complessivi tagli ai trasferimenti generali per 342 milioni e dovranno realizzare risparmi per 652 milioni, quindi uno sforzo complessivo di quasi un miliardo (stima Ifel pubblicata su www.anci.lombardia.it).

L'Ifel ha stimato su base nazionale che per coprire gli effetti delle due manovre i comuni dovrebbero realizzare tagli che per la funzione sociale si attestano intorno al 13%.

Comprimere la spesa sociale del 13% vorrebbe inevitabilmente dire contrazione del livello dei servizi oggi offerti: una riduzione che in prima battuta potrebbe toccare i servizi esternalizzati , con forti ricadute sul terzo settore (i servizi a gestione diretta hanno una spesa più rigida).

Va tenuto conto che i comuni lombardi hanno qualche chance in più rispetto al resto del Paese, perché in passato hanno fatto poco ricorso all'addizionale Irpef[7] e, visto che la manovra estiva riapre questa possibilità, attraverso le manovra fiscali potrebbero evitare alcuni tagli ai servizi. Tuttavia ci sono situazioni di partenza diverse tra i comuni e la scelta tra tagli al sociale e rincari Irpef è rimessa alle preferenze delle singole amministrazioni.

Un altro forte rischio è quello di aumenti delle tariffe richieste agli utenti per accedere ai servizi sociali, una strategia che i comuni stanno già mettendo in atto in altri settori (ed esempio i trasporti). I comuni sono incoraggiati ad aumentare le tariffe anche perché tra le novità introdotte dalla manovra estiva c'è quella di premiare gli enti con un più alto "livello di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale" (è uno dei parametri per individuare i comuni virtuosi e per esentarli dall'inasprimento del Patto di Stabilità): insomma quanto più cresce la compartecipazione degli utenti ai costi quanto più la gestione di un comune è considerata buona.

…chi tira le fila: le prospettive per gli utenti

Quella del 2012 è una partita in parte già condizionata dalle scelte nazionali ma su cui ancora possono essere molto incisive le scelte di regioni e comuni. Gli utenti sono l'ultimo anello di una lunga catena decisionale. Il rischio è che si avvii un processo in cui i vari livelli di governo riducano al minimo il proprio apporto e che gli oneri si riversino sull'ultimo anello della catena.

---

[1] E' stata confrontata la spesa sociosanitaria 2009 pari a 1445 milioni (tratta dal Bilancio Sociale 2009), con quella 2010 pari a 1500 milioni (tratti dalla Relazione al Bilancio consuntivo regionale 2010).

[2] Purtoppo la ricognizione si ferma al 2008.

[3] Non è ancora stato emanato il provvedimento di riparto dei 25,2 milioni del Fnps che spettano alla Lombardia. Non è detto che tutta la cifra sia trasferita agli enti locali.

[4] http://www.camera.it/465?area=30&tema=34&Il+controllo+della+spesa+sanitaria

[5] Gli importi previsti per il 2012 e il 2013 dalla manovra estiva 2010 erano pari a 70 e 44,6 milioni su base nazionale. A titolo di raffronto il Fnps distribuito nel 2011 al totale delle regioni è stato 178,5 milioni.

[6] Spesa della "funzione sociale" al netto del servizio necroscopico e cimiteriale dell'indagine Istat "I

certificati consuntivi delle amministrazioni comunali”.

[7] Secondo l’Ifel è la regione con la più bassa aliquota media dell’addizionale . Da Ifel “Gli effetti della manovra finanziaria sui comuni”.