

Storia e geografia della spesa sociale degli ambiti lombardi

C'è davvero una forte ripresa del sociale in Lombardia? La crescita sta interessando nella stessa misura tutti gli ambiti? Quali sono i servizi/interventi nei quali i comuni stanno investendo e quali invece sono oggetto di limature? Alla luce di questi aggiornamenti, come si posizionano i singoli ambiti quanto a spesa pro-capite per i vari bisogni?

a cura di Laura Pelliccia - mercoledì, Giugno 19, 2019

<http://www.lombardiasociale.it/2019/06/19/storia-e-geografia-della-spesa-sociale-degli-ambiti-lombardi/>

In un precedente articolo abbiamo evidenziato le principali novità risultanti dai dati preliminari dell'indagine Istat sulla spesa sociale dei comuni lombardi per l'anno 2016.

Alcuni dei fenomeni emersi richiedevano ulteriori approfondimenti, possibili soltanto dopo la pubblicazione dei dati di maggior dettaglio: nelle scorse settimane, sono stati rilasciati questi ulteriori dati analitici, consentendo di completare il quadro informativo per i singoli servizi/interventi.

Nel proseguo cercheremo dapprima di offrire un quadro delle principali novità che emergono per la regione, per poi passare ad esporre i dati per singolo ambito; **osserveremo le traiettorie del cambiamento dei singoli ambiti, per farci un'idea di come sta evolvendo la loro storia, per poi illustrare il posizionamento dei singoli territori a seguito delle suddette variazioni (la geografia della spesa pro-capite).**

Infine, abbiamo indagato la relazione tra le caratteristiche demografiche degli ambiti e la spesa sociale.

Si ricorda che il recente Piano Sociale Nazionale ha ridefinito il perimetro degli interventi considerabili "politiche sociali", escludendo i servizi socioeducativi per la prima infanzia, affluiti all'istruzione. Pertanto **cercheremo dove possibile di effettuare confronti, oltre che sulla spesa sociale al lordo dei nidi, anche sulla spesa sociale "vera e propria"(al netto dei servizi socio-educativi).** In ogni caso, nelle prossime newsletter, seguirà un contributo specifico sulla partita "nidi".

Come stanno cambiando i vari servizi/interventi nel complesso della regione?

Dalla lettura dei dati preliminari era emersa una spiccata ripresa generale della spesa in questa regione (+8,6% nel biennio 2014-2016), pur con tendenze opposte tra le varie categorie di utenza:

- un'accelerazione per i servizi per disabili, per l'area famiglia/minori e per gli interventi per l'immigrazione
- un freno sull'assistenza agli anziani.

Dall'analisi per tipologie di servizi/interventi^[1] (Tab.1) si apprende che i tagli agli anziani si sono

concentrati sostanzialmente sulla spesa per il SAD e per i centri diurni, mentre si registra una tenuta degli interventi per la residenzialità (una sorta di nocciolo duro più rigido).

Per i disabili, invece, prosegue il rafforzamento degli interventi dei comuni su tutti i setting assistenziali, compreso il sostegno socio-educativo scolastico.

In particolare aveva colpito l'ingente crescita della spesa 2016 per le famiglie e i minori: se da una prima lettura era stata attribuita a un possibile effetto propulsivo di "Nidi gratis", la disponibilità di maggiori dettagli ha evidenziato che il fenomeno è spiegabile esclusivamente da una crescita presumibilmente anomala del dato della spesa per i nidi del Comune di Milano[2]. Se si realizza un'analisi regionale al netto della partita "nidi", la crescita della spesa per le famiglie-minori si ridimensiona notevolmente (+3,8% nel 2016 e +5,7% tra il 2014 e il 2016). Insomma, **diversamente da quanto le prime anticipazioni lasciassero intendere, non c'è stata, in Lombardia una ripresa del sociale più pronunciata delle altre regioni.**

L'unica area dove si registra una crescita di rilievo è quella dei servizi per l'immigrazione, giustificabile con la diffusione del "Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati" (Sprar): i comuni hanno evidentemente potenziato i propri interventi di inclusione, grazie anche ai finanziamenti statali dedicati e alla possibilità di ricorso ai fondi dell'Unione Europea.

In generale, **la discreta ripresa del sociale sembra attribuibile, più che a politiche regionali, a fenomeni in atto sul piano nazionale.** Si ricorda infine l'anomalia già più volte segnalata del mancato inserimento nella rilevazione di importanti partite quali, ad esempio, i contributi monetari della misura B1[3], con conseguente impossibilità di effettuare una lettura complessiva degli interventi socio-assistenziali per la non autosufficienza.

Nella tab. 1 si riepilogano le variazioni di maggior rilievo su base regionale del biennio 2014-2016 per tipologie di utenza e per macro-categoria di servizi/interventi.

Tab. 1 – Variazione spesa sociale a carico dei comuni 2014-2016, per categorie di utenza e macro-categorie di servizi, Regione Lombardia

macro	anziani	dipenden- denze	disabili	famiglia e minori	immigrati, Rom	multi utenza	povertà, disagio adulti	totale
altri contributi economici	↑ 22,7%	↑ 139,5%	→ 1,9%	→ 7,3%	↓ -17,3%	→ 0,0%	↑ 12,0%	↑ 11,0%
assistenza domiciliare	↓ -14,5%	↑ 188,1%	→ 6,7%	→ -3,9%	↓ -45,8%	→ 0,0%	↑ 10,2%	↓ -9,0%
assistenza residenziale (strutture e integrazioni rette)	→ -0,2%	↓ -17,0%	→ 7,2%	→ 7,2%	↑ 29,6%	→ 0,0%	↑ 10,6%	→ 7,1%
attività per integrazione sociale	↓ -5,5%	↑ 45,9%	↑ 51,6%	↑ 12,9%	↑ 21,9%	→ 0,0%	↑ 26,4%	↑ 25,4%
azioni trasversali e altro	→ -1,2%	→ 0,0%	↑ 58,9%	→ -4,1%	↑ 1618,5%	→ -0,6%	↑ 281,1%	→ 2,5%
centri diurni	↓ -29,1%	↓ -63,0%	↑ 10,9%	→ 8,3%	↓ -100,0%	→ 0,0%	↓ -85,3%	→ 7,5%
contributi per alloggio	↓ -16,3%	↑ 60,5%	↓ -24,1%	↓ -22,4%	↓ -49,0%	→ 0,0%	↓ -45,7%	↓ -37,9%
contributi per l'affido familiare	↑ 47,1%	→ 0,0%	↑ 25,5%	→ -2,4%	→ 0,0%	→ 0,0%	↓ -16,7%	→ -0,1%
inserimento lavorativo (contributi e servizi)	→ 0,0%	↓ -49,3%	→ -2,2%	↑ 39,9%	↑ 106,2%	→ 0,0%	↑ 30,2%	↑ 15,6%
integrazione reddito	→ -3,6%	↑ 22,9%	↑ 54,2%	↓ -25,3%	↓ -33,2%	→ 0,0%	↓ -8,7%	↓ -6,3%
prevenzione/sensibilizzazione/pronto intervento	→ 0,0%	↑ 37,4%	→ 0,0%	→ 0,0%	↓ -95,0%	↑ 64,7%	↑ 16,6%	↑ 52,4%
servizi di supporto (mensa/trasporto ecc)	↓ -7,0%	→ 0,0%	→ -2,9%	→ 0,0%	→ 0,0%	→ 0,0%	→ 4,8%	→ -3,4%
servizi per l'accesso	→ 0,0%	→ 0,0%	→ 0,0%	→ 0,0%	→ 0,0%	→ 3,2%	→ 0,0%	→ 3,2%
servizi socioeducativi infanzia	→ 0,0%	→ 0,0%	→ 0,0%	↑ 24,7%	→ 0,0%	→ 0,0%	→ 0,0%	↑ 24,7%
servizio sociale professionale	→ 6,0%	↑ 27,7%	↑ 44,4%	↑ 17,7%	↑ 11,5%	→ 0,0%	↑ 34,7%	↑ 20,0%
sostegno socio-educativo scolastico	→ 0,0%	→ 0,0%	↑ 13,7%	↑ 16,4%	→ 0,0%	→ 0,0%	→ 0,0%	↑ 14,1%
sostegno socio-educativo territoriale o domiciliare	→ 0,0%	↑ 185,3%	→ 1,9%	→ 5,3%	→ 0,0%	→ 0,0%	→ 0,0%	→ 4,6%
Totale complessivo	↓ -5,2%	↑ 11,3%	↑ 11,0%	↑ 13,1%	↑ 23,8%	→ 1,8%	→ 3,7%	→ 8,6%

Quali ambiti stanno sperimentando le maggiori variazioni positive e negative?

La tab. 2 allegata riassume le principali variazioni registrate da ogni ambito nel periodo 2014-2016.

Rispetto ad una variazione media dell'8,6% , **gli ambiti che hanno sperimentato una maggior crescita della spesa sociale per il complesso delle categorie di utenza, nel biennio considerato, sono la Valle Brembana e Varese, oltre che Milano** (da considerare con cautela a causa della imponente e anomala crescita della spesa per i nidi). **Non mancano realtà dove il sociale sta subendo rilevanti**

ridimensionamenti, in modo particolare l'ambito della Vallesabbia, Casteggio e Mortara.

Quando si osservano le variazioni in corso per le singole categorie di utenza, ad esempio per quella degli anziani, si nota che **in alcune realtà questo bisogno sembra sperimentare una forte accelerazione degli interventi (ad esempio Campione d'Italia, Cinisello e Varese), contrariamente alla generale tendenza regionale al disinvestimento sugli anziani.** All'estremo opposto si distinguono per i maggiori tagli alla spesa per questo tipo di utenza la Vallesabbia, Dongo e Mortara.

Gli ambiti con una maggiore spinta espansiva per i disabili sono Bormio, Dongo e Varese, mentre Campione d'Italia, Lecco e Legnano sono quelli che registrano maggior freni negli interventi a favore di tale categoria di utenza (a livello regionale si ricorda che si registra un aumento dell'11% nel biennio).

Per quel che concerne la spesa per le famiglie-minori, oltre al già noto caso di Milano, si distinguono per un'importante crescita gli ambiti di Binasco e quello di Valle Imagna/Villa d'Almè; importanti contrazioni sembrano invece interessare gli ambiti di Broni, Morbegno e Paullo.

Per completezza informativa si allegano anche le variazioni di spesa dei singoli ambiti relative a due interventi particolarmente rappresentativi: i servizi dei comuni per l'assistenza domiciliare (tab. 3 allegata) e la spesa per l'assistenza residenziale (tab. 4 allegata). A proposito di quest'ultima voce, per quel che concerne gli interventi per i minori, nel 2016 si è assistito ad una importante crescita della spesa a carico dei comuni, probabilmente legata alla revisione della misura "comunità minori": gli ambiti con maggiori incrementi (oltre il 150% tra il 2014 e il 2016) sono l'Alto Sebino, Bormio, Paullo e Treviglio.

Il posizionamento dei singoli ambiti: le story maps della spesa sociale

E' utile un confronto tra la spesa sociale pro-capite dei singoli ambiti per l'anno 2016, per osservare come si posizionano i singoli territori dopo i cambiamenti sopra descritti. Per agevolare la lettura, è stata costruita una story map, con la spesa pro-capite dei vari ambiti. Si propongono 7 mappe, ognuna riferita agli interventi per specifiche categorie di utenza, da scegliere attraverso il menu di sinistra; i nomi e i valori degli ambiti sono visualizzabili selezionando sulla mappa lo specifico territorio, le relative legende cliccando sulla linguetta in alto a sinistra.

[Story map](#)

Nel complesso la spesa sociale (per tutte le categorie di utenza e tutti i servizi), rispetto a una media di 106,7€, oscilla tra i 47€ di Casteggio e i 305 di Campione d'Italia, (mappa 1)

Questi ambiti si confermano agli estremi della distribuzione anche quando consideriamo la spesa sociale "vera e propria", ossia escludiamo i nidi, con la media regionale che diventa 94,09€ (mappa 2).

Il confronto specifico sulle varie categorie di utenza, fa registrare che:

- per gli anziani si va da un minimo di 20€ di Morbegno ad un massimo di €614 di Campione d'Italia (media 72,64, mappa 3);

- per i disabili, invece, è a Garlasco l'ambito con valore più contenuto (1.311€), mentre Monza è il territorio con un impegno maggiore su questa partita (7.778€), che mediamente nella regione vale 4.482€ (mappa 4)
- Romano di Lombardia e Campione d'Italia sono rispettivamente gli ambiti con spesa per la povertà rispettivamente più alta e più bassa (mappa 5), a fronte di un valore medio di 7,67€;
- la spesa per la famiglia/minori trova il suo apice a Milano (162,76€) ed il suo estremo inferiore nella Bassa Bresciana Occidentale (53€), rispetto al dato regionale di 162,76€ (mappa 6)
- quando si osserva la stessa spesa per famiglie/minori al netto dei nidi, la Bassa Bresciana Occidentale si conferma il territorio con il minor investimento (12,1€), mentre all'opposto, primeggia Campione d'Italia (62,65€), rispetto ad una media di 28,74€ (mappa 7)

Per avere un'idea del posizionamento relativo di ogni ambito su ogni indicatore rispetto al resto della regione, si rimanda alla Tab. 6 allegata.

Il livello degli interventi sociali è legato alle dimensioni dei comuni e al livello di urbanizzazione?

Per cercare di spiegare la variabilità esistente tra la spesa dei vari ambiti, è interessante verificare se esiste una relazione con le loro principali caratteristiche: gli ambiti sono stati raggruppati per cluster di popolazione e di densità abitativa.

Come varia la spesa al crescere della popolosità^[4]? Nella tab. 5.a è riportata la media per le varie classi riferita al totale degli interventi, al totale al netto dei nidi, e alla spesa per le varie categorie di utenza. **In generale gli ambiti più popolosi spendono più per il sociale, con un balzo importante tra quelli medio-grandi e quelli grandi** (oltre le 100.000 persone). Questa regolarità si ritrova anche quando si considerano separatamente le varie fasce di utenza, con la sola eccezione della spesa per anziani, molto sostenuta agli estremi (negli ambiti piccoli e in quelli molto grandi), con un dato più limitato negli ambiti medi. Le tipologie di spesa maggiormente correlate alla popolosità sono quella per la povertà e quella per i minori (se si considera anche la partita nidi).

La stessa analisi è stata ripetuta considerando la densità abitativa. **Emerge una relazione positiva tra grado di urbanizzazione dei territori e spesa sociale, particolarmente evidente soprattutto nella spesa per famiglie-minori al lordo dei nidi.** Passando dalle fasce di minor densità quelle di maggiore densità la spesa è sempre crescente, con le uniche eccezioni della spesa per anziani (negli ambiti a maggiore densità e inferiore rispetto a quelli a densità medio-alta) e di quella per la povertà (gli ambiti con minor densità presentano un livello superiore a quelli con densità medio-bassa).

Tab. 5 – Spesa pro-capite 2016 per classi di popolazione e classi di densità

5.a - Media dei valori della spesa sociale degli ambiti per classi di popolazione (€)

Da	a	pro-capite	pro-capite al netto nidi	anziani	disabili	povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	famiglia-minori	famiglia-minori al netto nidi
-	52.886	93,2	86,6	79,7	3971,5	5,9	124,5	24,9
52.886	75.627	94,0	84,8	57,2	3861,9	6,5	150,0	29,2
75.627	119.864	107,7	93,6	72,9	4582,6	7,9	166,4	28,7
119.864	1.350.997	132,5	111,7	80,5	5535,1	10,4	211,7	32,3
correlazione		0,5	0,3	0,1	0,2	0,5	0,6	0,2

5.b - Media dei valori della spesa sociale degli ambiti per classi di densità (€)

Da	a	pro-capite	pro-capite al netto nidi	anziani	disabili	povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	famiglia-minori	famiglia-minori al netto nidi
	189	84,4	76,5	62,1	3775,9	6,5	118,0	21,3
189	495	94,0	85,0	64,5	4001,1	6,0	140,5	27,5
495	1.151	110,3	99,8	85,5	4456,4	7,8	157,6	30,3
1.151	7.432	139,1	115,8	78,9	5725,9	10,4	236,9	36,1
correlazione		0,6	0,4	0,1	0,3	0,4	0,7	0,4

[1] I servizi/interventi utilizzati dall'Istat sono stati aggregati in macro-categorie, per una visione della classificazione si rimanda a <http://www.lombardiasociale.it/2018/02/12/la-ripartenza-della-spesa-sociale/>

[2] Tra il 2015 e il 2016 è stata rilevato un quasi raddoppio della spesa per i servizi socio-educativi (da 63 a 108 milioni), a fronte di una trascurabile crescita del numero di iscritti (+72).

[3] Si veda <http://www.lombardiasociale.it/2019/02/13/le-novita-sulla-spesa-sociale-dei-comuni/>

[4] Le classi sono state identificate in base ai percentili