

Italia: la spesa sociale e la spesa per disabilità

La spesa sociale dei Comuni

Nel 2012 (ultimo dato disponibile) i Comuni italiani, singoli o associati, hanno speso per interventi e servizi sociali sui territori poco meno di 7 miliardi di euro (6.982.391.861 euro). Un dato che, per il secondo anno consecutivo, risulta in calo rispetto all'anno precedente (erano 7.027.039.614 euro nel 2011 e 7.126.891.416 euro nel 2010).

Ai 6.982.391.861 euro della spesa sociale comunale, finanziata per il 67,2% dai Comuni stessi con risorse proprie, si deve poi aggiungere la compartecipazione degli utenti al costo delle prestazioni (pari a 993.490.531 euro) e la compartecipazione del Servizio Sanitario Nazionale per le prestazioni sociosanitarie erogate dai Comuni o dagli enti associativi (pari a 1.171.498.752 euro).

La contrazione della spesa sociale, registrata fra il 2010 e il 2012, è sintetizzabile nella tabella seguente, in cui si evidenzia come l'unica componente a crescere sia quella relativa alla compartecipazione degli utenti al costo delle prestazioni (si ricorda che tali dati sono precedenti alla introduzione del nuovo ISEE i cui effetti potranno essere valutati solo a partire dall'annualità 2015).

Tabella 1

	2010	2011	2012	Variazione 2010-2012
Spesa sociale comunale	7.126.891.416	7.027.039.614	6.982.391.861	-2,0%
Compartecipazione degli utenti	966.862.361	965.170.740	993.490.531	+2,8%
Compartecipazione del SSN	1.220.840.949	1.179.962.175	1.171.498.752	-4,0%
TOTALE	9.314.594.726	9.172.172.529	9.147.381.144	-1,8%

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

La spesa comunale media per abitante, diminuita nel 2011 per la prima volta dall'inizio della rilevazione, è tornata a crescere nel 2012 assestandosi sul valore di 117,3 euro, di pochi centesimi inferiore a quello calcolato nel 2010 (117,8). Notevoli permangono le differenze

territoriali: dai 277,1 euro per abitante della Valle d'Aosta ai 24,6 euro della Calabria (nel 2011 la spesa procapite più alta era stata registrata nella Provincia Autonoma di Trento pari a 282,5 euro, mentre la più bassa era stata sempre appannaggio della Calabria con 25,6 euro).

Al di sopra della media nazionale si collocano gran parte delle Regioni del Centro-Nord e la Sardegna, mentre il Sud presenta i livelli più bassi di spesa media pro-capite (51,3 euro), meno di un terzo rispetto a quella del Nord-Est (159,4 euro).

Il welfare locale trova copertura, come è noto, da trasferimenti nazionali e da risorse della finanza locale. In proposito, anche in questo aspetto il Mezzogiorno segue una tendenza diversa dal resto del Paese. In quest'area le risorse proprie dei Comuni coprono percentuali delle spese per il welfare locale inferiori alla media nazionale. In sintesi aggiungono meno risorse ai trasferimenti nazionali (Fondo Nazionale per le Politiche Sociali) rispetto ai Comuni del Nord e del Centro, che invece integrano maggiormente con risorse proprie i fondi nazionali ripartiti a livello locale. Ne risulta che nel Mezzogiorno, dove il welfare locale risulta finanziato in misura maggiore dai trasferimenti statali, i tagli derivanti da scelte di finanza pubblica rischiano di tradursi più direttamente in un contenimento delle risorse impiegate in questo settore, accentuando ulteriormente i già rilevanti differenziali territoriali.

Fonti: ISTAT, "Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati. Anno 2012", agosto 2015

La spesa sociale dei Comuni singoli e associati viene impiegata per il 38,9% in interventi e servizi, per il 35,7% in strutture e per il 25,4% in trasferimenti in denaro.

La spesa per disabilità

Alla disabilità viene destinato il 24,3% della spesa sociale comunale, pari a 1.694.995.506 euro, in crescita del 4,0% rispetto al 2011 (1.630.043.404 euro), per un valore di 2.990 euro per abitante con disabilità (erano 2.886 euro nel 2011). Tra le diverse ripartizioni geografiche, sono il Centro e il Sud a evidenziare la più bassa percentuale di spesa rivolta alle persone con disabilità sul totale della spesa sociale della ripartizione (entrambe con un valore intorno al 21,5%). E sono le Regioni del Sud a dichiarare la più bassa spesa per persona con disabilità (880 euro), evidenziando una significativa distanza rispetto alle altre ripartizioni geografiche (dai 5.302 euro del Nord-Est ai 3.282 euro delle Isole).

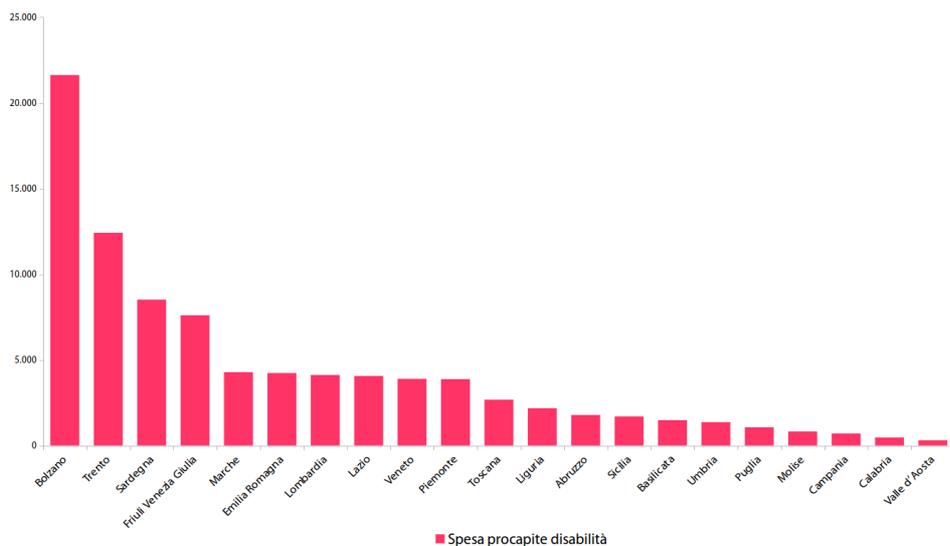
Nella tabella seguente possiamo osservare il dettaglio regionale della spesa sociale procapite per disabilità. Al primo posto si colloca la Provincia Autonoma di Bolzano con 21.628 euro a persona con disabilità, un importo quasi doppio rispetto a quello calcolato per la Provincia Autonoma di Trento (12.417 euro), che la segue immediatamente in classifica. Importi di gran lunga superiori alla media nazionale (2.990 euro) si riscontrano anche in Sardegna (8.517 euro) e Friuli Venezia Giulia (7.604 euro). Al contrario, la spesa più bassa per persona con disabilità viene registrato in Valle d'Aosta (307 euro) e subito prima in Calabria (469 euro).

Tabella 2
*Spesa procapite per
 disabilità per regione*

Bolzano	21.628
Trento	12.417
Sardegna	8.517
Friuli Venezia Giulia	7.604
Marche	4.283
Emilia Romagna	4.232
Lombardia	4.117
Lazio	4.060
Veneto	3.892
Piemonte	3.875
Toscana	2.679
Liguria	2.173
Abruzzo	1.783
Sicilia	1.699
Basilicata	1.482
Umbria	1.363
Puglia	1.065
Molise	824
Campania	706
Calabria	469
Valle d'Aosta	307

La disparità territoriale risulta ancora più evidente dal grafico seguente, che traduce visivamente in istogrammi i dati proposti nella precedente tabella.

Grafico 1



Ma le differenze tra le Regioni non si esauriscono in termini di entità di spesa, difformità territoriali si riscontrano anche rispetto alle diverse

tipologie di prestazioni erogate e ai diversi livelli di presa in carico. A livello nazionale, fra i principali interventi e servizi erogati per l'area disabilità, si rileva il sostegno socio-educativo scolastico, che assorbe il 21,3% della spesa per disabilità, i centri diurni e le altre strutture di supporto a ciclo diurno (20,1%), le strutture residenziali (16,7%) e l'assistenza domiciliare (13,8%).

Tabella 3

Principali prestazioni erogate	Spesa comunale	Distribuzione %
Sostegno socio-educativo scolastico	361.332.815	21,3
Centri diurni e altre strutture comunali di supporto a ciclo diurno e contributi comunali per utenti di strutture semiresidenziali private	340.387.375	20,1
Strutture residenziali comunali e rette e contributi comunali per utenti di strutture residenziali private	282.840.596	16,7
Assistenza domiciliare socio-assistenziale	142.358.118	8,4

Fonti: ISTAT, "Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati. Anno 2012", agosto 2015

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

Residenzialità vs domiciliarietà

Fonti: ISTAT, "Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati. Anno 2012", agosto 2015

Concentrandoci su alcune tipologie di prestazioni, possiamo constatare che a livello nazionale la spesa comunale per l'assistenza domiciliare rivolta alle persone con disabilità (233.972.011 euro) continua a essere inferiore a quella destinata alle strutture residenziali (282.840.596 euro), a cui si deve aggiungere la compartecipazione degli utenti (51.372.648 euro, per una compartecipazione media per utente pari a 2.141 euro) e quella del SSN (90.364.400 euro). Tuttavia, osservando i dati disaggregati per ripartizione geografica, emergono modelli di intervento significativamente diversi: al Nord la spesa comunale in residenzialità risulta molto più elevata di quella per gli interventi domiciliari; al Centro, al Sud e nelle Isole si registra una distribuzione diametralmente opposta, a vantaggio della domiciliarietà. Guardando inoltre dentro i singoli interventi e servizi, la spesa media per utente con disabilità varia notevolmente: per esempio si registrano 3.666 euro annue per utente in assistenza domiciliare socio-assistenziale contro gli 11.788 euro in struttura residenziale (a cui va aggiunta la compartecipazione degli utenti e del SSN).

Nel 2012 sono complessivamente 257.009 le persone con disabilità e non autosufficienza ospiti dei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari, pari al 72,4% del numero complessivo di ospiti (nei cosiddetti istituti, RSA, comunità, strutture di tipo familiare).

Di questi: 2.593 sono minori con disabilità e disturbi mentali dell'età evolutiva; 49.159 adulti con disabilità e patologia psichiatrica; 205.258 anziani non autosufficienti. Dunque circa l'80% degli ospiti con disabilità e non autosufficienza presenti nelle strutture residenziali sono anziani non autosufficienti.

In particolare, possiamo rilevare che nel 94,3% dei casi gli anziani non

autosufficienti sono ospiti di strutture che integrano le funzioni di assistenza sociale con interventi di carattere sanitario. E nell'85,8% dei casi si tratta di anziani cui viene garantito un livello di assistenza sanitaria medio-alto, ossia trattamenti medico-sanitari estensivi per la non autosufficienza (livello medio) o intensivi per il supporto delle funzioni vitali (livello alto). Possiamo quindi parlare di anziani che si trovano in condizioni di gravità.

Anziani non autosufficienti che, come rivela l'ISTAT, per il 98% dei casi sono ospiti di strutture che non riproducono le condizioni di vita familiari e che potrebbero risultare potenzialmente segreganti.

Fonti: ISTAT, "I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari. Anno 2012", dicembre 2014

Una preminenza questa superiore a quella – pur significativa – dei 49.159 adulti con disabilità che non vivono in famiglia ma, per lo più, in strutture potenzialmente segreganti.

Da un punto di vista territoriale, oltre il 60% del numero complessivo di ospiti adulti con disabilità e anziani non autosufficienti si concentra in quattro Regioni: Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Piemonte.

Tornando all'analisi dei servizi e interventi sociali erogati dai Comuni singoli e associati nell'area disabilità, possiamo individuare significative differenze territoriali anche in termini di livelli di presa in carico delle persone con disabilità. Lo studio dell'ISTAT calcola tale indicatore in riferimento ad alcuni tipi di prestazioni domiciliari: l'assistenza domiciliare socio-assistenziale, l'ADI (assistenza domiciliare integrata con i servizi sanitari) e i voucher, assegni di cura e buoni socio-sanitari. Mediamente, in Italia, le persone con disabilità che usufruiscono dell'assistenza domiciliare socio-assistenziale sono 7 su 100. Dell'ADI sono 2 su 100. Dei voucher, assegni di cura e buoni socio-sanitari sono 4 su 100.

In questo caso, tuttavia, le variazioni riflettono principalmente le politiche regionali, piuttosto che il tradizionale divario Nord-Sud. La Sardegna, per esempio, mostra alcuni indicatori di presa in carico decisamente superiori alla media nazionale: 40 disabili su 100 beneficiano del servizio di assistenza domiciliare socio-assistenziale e 20 su 100 di voucher, assegni di cura e buoni socio-sanitari.

Per quanto riguarda invece le soluzioni alternative all'assistenza domiciliare, nelle strutture residenziali gli utenti con disabilità a livello di ripartizione variano dallo 0,6% del Sud al 10,7% del Nord-Est, per una media in Italia di 4 utenti su 100.

Tabella 4

Tipologia di prestazioni	Indicatore di presa in carico
Assistenza domiciliare socio-assistenziale	6,9 disabili su 100
Assistenza domiciliare integrata con servizi sanitari (ADI)	1,9 disabili su 100
Voucher, assegno di cura, buono socio-sanitario	4,0 disabili su 100
Strutture residenziali	4,2 disabili su 100

Fonti: ISTAT, "Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati. Anno 2012", agosto 2015

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT

Confronto europeo

Secondo i dati Eurostat, nel 2012, l'Italia ha destinato alla spesa in protezione sociale (che comprende la spesa in Sanità, Previdenza e Assistenza) 454 miliardi di euro pari al 29% del proprio prodotto interno lordo, valore al di sopra della media europea (UE a 28) pari al 28,3% del PIL. All'interno di questa spesa esistono, tuttavia, forti disomogeneità rispetto alle diverse voci di destinazione. L'Italia è il secondo Paese (preceduto dalla Lettonia) per pensioni di anzianità e vecchiaia, voce che assorbe il 52,7% della spesa per protezione sociale contro la media europea del 40,6%. Mentre è la penultima per la voce Famiglia e minori con il 4,8% (la media europea è 7,8%).

In questo quadro, la spesa destinata alle persone con disabilità, nel 2012, è stata pari in Italia al 5,8% della spesa complessiva in protezione sociale, a fronte del 7,4% della media europea, collocandoci tra i Paesi con le percentuali più basse di spesa destinata alla disabilità. A spendere percentualmente meno dell'Italia sono solo Grecia, Irlanda, Malta e Cipro. Si tratta di pensioni di invalidità, contributi per favorire l'inserimento lavorativo, servizi finalizzati all'assistenza e all'integrazione sociale e strutture residenziali. Prestazioni che pesano solo per l'1,7% sul nostro prodotto interno lordo.

In particolare, secondo i dati Eurostat, tra il 2004 e il 2012 nel nostro Paese la spesa per disabilità è passata da 21,2 miliardi di euro a 26,2 miliardi di euro, con un incremento in termini reali superiore al 20%. Eppure la spesa procapite italiana (430,07 euro), se messa a confronto con i principali Paesi europei, si attesta su livelli piuttosto contenuti, considerevolmente più bassa rispetto a ciò che si registra in Francia (595,32) e in Germania (742,92), oltre che nell'area scandinava (in Svezia è pari a 1.220,30), e di poco superiore rispetto alla Spagna (425,72).

Tabella 5

	Procapite*	% del PIL	% sul totale della spesa in protezione sociale
Austria	714,43	2,2	7,4
Belgio	682,88	2,3	7,8
Bulgaria	170,95	1,4	8,0
Cipro	180,03	0,8	3,4
Croazia	538,15	3,5	16,9
Danimarca	1.232,97	4,1	12,3
Estonia	335,49	1,8	11,8
Finlandia	1.017,85	3,5	11,6
Francia	595,32	2,1	6,5
Germania	742,92	2,3	8,0
Grecia	263,88	1,3	4,5
Irlanda	383,73	1,3	4,2
Italia	430,07	1,7	5,8
Lettonia	198,95	1,2	8,7
Lituania	287,25	1,5	9,7
Lussemburgo	1.513,02	2,6	11,1
Malta	156,47	0,7	3,9
Paesi Bassi	745,00	2,3	7,4
Polonia	275,64	1,5	8,4
Portogallo	354,82	1,9	7,4
Regno Unito	500,96	1,9	6,8
Repubblica Ceca	306,17	1,4	7,1
Romania	173,63	1,3	8,3
Slovacchia	324,74	1,6	8,9
Slovenia	333,14	1,6	6,4
Spagna	425,72	1,8	7,2
Svezia	1.220,30	3,9	13,0
Ungheria	287,82	1,6	7,5
EU (28)	538,41	2,1	7,4

Fonti: Eurostat,
<http://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/data/database>,
luglio 2015

* La spesa è calcolata in standard di potere d'acquisto (SPA)

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat, aggiornamento 3 luglio 2015

Come si compone la spesa in protezione sociale rivolta alla disabilità

Sulla base dei dati diffusi dall'ISTAT a maggio 2015 sui conti della protezione sociale, possiamo analizzare la composizione della spesa per prestazioni rivolte alla disabilità.

Per il 2014 si calcola, in Italia, una spesa in prestazioni di protezione

sociale per la disabilità pari a circa 26 miliardi di euro. Di questi il 77% è di natura assistenziale (circa 20 miliardi di euro) e il 23% di natura previdenziale (6 miliardi di euro).

Considerando il complesso della spesa in protezione sociale per disabilità, essa si compone per la quasi totalità (94,2%) di trasferimenti in denaro (pensioni, assegni, rendite, indennità ecc.), mentre il restante 5,8% è destinato a beni e servizi in natura (servizi socio-assistenziali e socio-educativi, strutture residenziali ecc.)

Tabella 6

Settori di intervento	In milioni di euro	%
<i>Assistenza</i>		
Prestazioni in denaro (<i>pensioni, assegni, indennità civili e di guerra</i>)	18.474,00	71,1
Prestazioni in natura (<i>beni e servizi</i>)	1.510,00	5,8
Totale Assistenza	19.984,00	76,9
<i>Previdenza</i>		
Prestazioni in denaro (<i>pensioni e rendite; es.: invalidità per lavoro, servizio, pensionabile INPS e altri enti</i>)	6.006,00	23,1
Totale Previdenza	6.006,00	23,1
Totale Spesa in protezione sociale per disabilità	25.990,00	100,0

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT, aggiornamento maggio 2015

Vale la pena sottolineare che la componente previdenziale della spesa in protezione sociale ha, per definizione, una natura giuridica e un'origine finanziaria totalmente diversa dalla componente assistenziale. Le prestazioni previdenziali, che sono un diritto soggettivo, derivano infatti da versamenti e accantonamenti di natura contributiva connessi allo svolgimento di attività lavorativa subordinata o autonoma. Al contrario, l'origine finanziaria della componente assistenziale deriva dalla fiscalità ordinaria ed è il risultato di scelte politiche variabili nel tempo.

*Fonti: ISTAT,
<http://dati.istat.it>,
maggio 2015*

Settembre 2015

A cura di Daniela Bucci (direttore Condicio.it) e Carlo Giacobini (direttore HandyLex.org)

Per approfondimenti e aggiornamenti si veda www.condicio.it