



SISTEMA STATISTICO NAZIONALE
ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA



Pubblica amministrazione

Statistiche delle amministrazioni pubbliche

Anno 2003

Contiene cd-rom



Capitolo 8

Gli interventi e i servizi sociali dei comuni

8.1 - Introduzione

Negli ultimi anni l'Istituto nazionale di statistica, per rispondere a proprie finalità informative e in ottemperanza alla legge quadro di riforma dell'assistenza (L. 328/2000), che prevede espressamente la realizzazione di un sistema informativo sui servizi sociali offerti dalle amministrazioni pubbliche, si è proposto di arricchire, con una nuova rilevazione censuaria sugli *Interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati*, il quadro delle informazioni statistiche raccolte periodicamente nel settore.¹

L'indagine, relativa all'anno 2003, rileva informazioni sugli utenti e sulla spesa sostenuta dai comuni per i servizi erogati da soli e/o in associazione con altri, secondo modelli organizzativi che possono variare sia tra le regioni sia all'interno di ciascuna regione tra le diverse istituzioni.

La rilevazione è stata svolta, utilizzando un questionario elettronico, in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze, in particolare con la Ragioneria generale dello Stato, e si è avvalsa della partecipazione diretta, in alcune fasi della rilevazione, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Centro interregionale per il sistema informatico e statistico nonché delle Regioni Liguria, Piemonte, Veneto, Provincia di Trento, Emilia-Romagna, Toscana, Marche.

8.2 - Definizioni e classificazioni

Le informazioni richieste riguardano i servizi e gli interventi di cui sono titolari i comuni singoli o associati, anche se finanziati con trasferimenti statali, regionali o provinciali. Sono invece esclusi i servizi di titolarità statale, per i quali i comuni subentrano solo a livello dell'organizzazione dell'intervento e di individuazione degli aventi diritto (ad esempio, assegno per le famiglie con almeno tre figli, assegno di maternità, bonus per il secondo figlio, reddito minimo di inserimento, assegni ai grandi invalidi).²

Gli interventi e i servizi erogati sono stati raggruppati, a loro volta, in base ad una nomenclatura concordata a livello nazionale con le diverse istituzioni coinvolte nella realizzazione dell'indagine, in tre *macro-aree*: interventi e servizi di supporto alle esigenze delle varie categorie di utenti, contributi economici per i cittadini bisognosi, strutture che ospitano varie tipologie di utenti.

Le informazioni raccolte sono articolate in sette *aree di utenza* dei servizi: famiglia e minori, disabili, dipendenze, anziani, immigrati, disagio adulti, multiutenza. Tali aree sono state individuate armonizzando i contenuti della legge quadro nazionale sull'assistenza (L. 328/2000)

Testo di Paola Baroncini

¹ Cfr. le pubblicazioni periodiche, Istat, *Interventi e servizi socio-assistenziali delle amministrazioni provinciali e L'assistenza residenziale in Italia: regioni a confronto*, vari anni.

² Vedi il questionario e la guida alla compilazione del questionario dell'Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati. Anno 2003, consultabile sul sito www.istat.it.

con la tipologia dei rischi e bisogni considerati nella classificazione europea della protezione sociale (Sespros)³.

8.3 - Le unità di rilevazione

L'unità di rilevazione dell'indagine è costituita dai comuni singoli e dalle loro associazioni quali comprensori e consorzi, oltre che da comunità montane e da distretti socio-sanitari/Asl che affiancano i comuni e talvolta li sostituiscono. La mancanza di informazioni coordinate sull'organizzazione dei servizi a livello locale è stata affrontata predisponendo un'indagine *ad hoc*, detta dei referenti, e curata dalla Ragioneria generale dello Stato, preliminare allo svolgimento della rilevazione censuaria.

Essa ha permesso di:

- verificare se i comuni siano organizzati in forma associata per l'erogazione dei servizi;
- predisporre un archivio dei comuni singoli e delle loro associazioni con i relativi referenti.

8.4 - Principali risultati

8.4.1 La spesa complessiva dei comuni

Nel 2003, in Italia la spesa⁴ complessiva per gli interventi e i servizi sociali erogati dai comuni singoli e associati risulta pari a quasi 5,2 miliardi di euro (Prospetto 8.1).

La spesa pro-capite nazionale è di circa 90 euro, ed è mediamente più alta nelle regioni del Nord. In particolare, i livelli più elevati si riscontrano per il Nord-est nelle Province di Bolzano⁵ (più di 284 euro) e di Trento⁶ (più di 220 euro) e per il Nord-ovest in Valle d'Aosta⁷ (quasi 280 euro), tre picchi questi che si differenziano nettamente dai valori medi della ripartizione. Tra le altre regioni del Nord, la spesa pro-capite varia a Nord-ovest tra quasi 92 euro nella Lombardia e più di 128 euro nel Piemonte, mentre a Nord-est si passa da più di 103 euro nel Veneto a quasi 154 euro nel Friuli Venezia-Giulia. Al Centro, l'Umbria (quasi 77 euro) e le Marche (circa 86 euro) mostrano valori inferiori alla media nazionale, mentre il Lazio (poco più di 100 euro) e la Toscana (poco più di 117 euro) si posizionano al di sopra di essa. Nelle Isole, la Sardegna (più di 125 euro ad abitante) si colloca allo stesso livello di alcune regioni del Nord. La Calabria (quasi 27 euro) sostiene la spesa pro-capite più bassa, mentre l'Abruzzo (quasi 53 euro) quella più elevata fra le regioni del Sud.

³ Il sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale predisposto dall'Istituto statistico dell'Unione europea (Eurostat) con la collaborazione dei servizi statistici dei paesi membri.

⁴ Per *spesa* si intendono gli impegni di spesa in conto corrente di competenza relativi al 2003, di comuni e associazioni di comuni per l'erogazione dei servizi e degli interventi socio-assistenziali. Sono incluse le spese per il personale, per l'affitto di immobili o attrezzature e per l'acquisto di beni e servizi (spesa gestita direttamente). Nel caso in cui il servizio venga gestito da altre organizzazioni (ad esempio: cooperative sociali) la spesa è data dai costi dell'affidamento a terzi del servizio (spesa gestita indirettamente).

⁵ Nell'indagine la Provincia di Bolzano è stata considerata come una associazione di comuni; la Provincia di Bolzano concentra infatti tutte le competenze in materia sociale e i comuni non hanno alcuna competenza e spesa propria. Un'altra caratteristica riguarda le pensioni di invalidità per i disabili che la provincia di Bolzano finanzia con il proprio fondo sociale, mentre nel resto del paese il finanziamento avviene a livello centrale. Nel 2003 la quota destinata dalla provincia di Bolzano alle pensioni di invalidità è stata di 62.340.000 euro. Per rendere omogeneo il confronto tra gli enti oggetto della rilevazione tale somma è stata sottratta dalla spesa per trasferimenti ai disabili, modificando il dato pubblicato sulla "Statistica in breve" nel dicembre 2005.

⁶ Nella Provincia di Trento la rilevazione ha interessato i comuni e gli enti gestori delle funzioni delegate dalla Provincia autonoma ai comuni stessi (11 comprensori e i Comuni di Trento e Rovereto). Tali funzioni sono finanziate dalla Provincia con apposito Fondo socio-assistenziale.

⁷ La Regione Valle d'Aosta mantiene il ruolo di ente che oltre a programmare gestisce le politiche sociali e non delega ai comuni, singolarmente o associati nelle comunità montane, l'esercizio di tali funzioni.

8.4.2 Gli enti gestori della spesa

La spesa per interventi e servizi sociali erogata dai comuni è attivata da comuni singoli (quasi il 75 per cento della spesa), da distretti socio-sanitari delle Asl (più del 7 per cento) e da associazioni di comuni (quasi il 18 per cento).

L'analisi regionale mette in luce il concentrarsi delle associazioni al Nord, in particolare nella Provincia di Bolzano, dove i comuni sono totalmente associati, in Liguria, dove circa l'85 per cento della spesa è a carico delle associazioni, e nella Provincia di Trento con più del 77 per cento di spesa associata. Nel resto d'Italia sono i comuni singoli che sostengono la spesa per servizi sociali. Fanno eccezione la Campania (23 per cento) e l'Abruzzo (più del 32 per cento), in cui una quota abbastanza rilevante di spesa è sostenuta dalle associazioni di comuni. Il Veneto e la Toscana sono le regioni per le quali i distretti socio-sanitari delle Asl gestiscono, su delega dei comuni, la quota più rilevante di spesa (rispettivamente circa il 34 per cento e circa il 21 per cento).

Prospetto 8.1 - Impegni di spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per ente gestore e regione - Anno 2003 (valori percentuali, totale e spesa media in euro)

REGIONI	Ente gestore			Totale (=100,0%)	Spesa media pro-capite
	Comuni	Distretti socio-sanitari	Associazioni di Comuni		
Piemonte	67,5	0,8	31,7	545.835.118	128,4
Valle d'Aosta	42,0	-	58,0	33.982.461	279,7
Lombardia	82,9	6,9	10,2	840.493.889	91,6
Trentino-Alto Adige	10,1	-	89,9	240.984.167	251,9
<i>Bolzano-Bozen</i>	-	-	<i>100,0</i>	<i>133.607.000</i>	<i>284,6</i>
<i>Trento</i>	<i>22,6</i>	<i>-</i>	<i>77,4</i>	<i>107.377.167</i>	<i>220,5</i>
Veneto	61,0	33,9	5,1	476.284.622	103,3
Friuli-Venezia Giulia	67,4	10,7	22,0	183.757.365	153,8
Liguria	15,4	-	84,6	154.154.033	97,9
Emilia-Romagna	82,0	8,8	9,1	576.594.480	142,2
Toscana	74,2	20,7	5,1	414.933.150	117,2
Umbria	75,7	14,3	10,0	64.553.753	76,7
Marche	94,7	-	5,3	128.699.072	86,1
Lazio	97,7	0,3	2,1	519.134.884	100,3
Abruzzo	67,5	-	32,5	67.370.936	52,7
Molise	97,4	-	2,6	13.588.039	42,3
Campania	77,0	-	23,0	222.569.772	38,8
Puglia	99,8	-	0,2	158.024.100	39,2
Basilicata	95,9	-	4,1	25.708.109	43,1
Calabria	98,7	0,1	1,2	54.068.800	26,9
Sicilia	97,5	0,7	1,8	271.667.631	54,5
Sardegna	99,5	-	0,5	205.873.385	125,5
Nord-ovest	70,1	4,0	26,0	1.574.465.501	104,1
Nord-est	61,7	15,7	22,6	1.477.620.634	136,6
Centro	87,4	8,5	4,0	1.127.320.859	102,0
Sud	86,0	-	14,0	541.329.756	38,7
Isole	98,3	0,4	1,3	477.541.016	72,0
ITALIA	74,8	7,5	17,7	5.198.277.766	90,2

8.4.3 Le macro-aree di interventi e servizi sociali

Gli interventi e i servizi sono stati raggruppati in tre macro aree: interventi e servizi, trasferimenti in denaro e strutture che rappresentano i diversi modi di organizzare le politiche sociali a livello locale.

Le quote di spesa assorbite a livello nazionale da interventi e servizi e da strutture sono entrambe circa il 37 per cento della spesa totale, mentre ai trasferimenti in denaro è destinata la quota restante, pari circa al 25 per cento (Prospetto 8.2).

Prospetto 8.2 - Impegni di spesa per interventi e servizi sociali dei comuni per macro-area e regione - Anno 2003 (valori percentuali, totale in euro)

REGIONI	Macro-area di interventi e servizi sociali			Totale (=100,0%)
	Interventi e servizi	Trasferimenti in denaro	Strutture	
Piemonte	38,5	29,3	32,2	545.835.118
Valle d'Aosta	23,6	15,0	61,4	33.982.461
Lombardia	32,4	25,5	42,1	840.493.889
Trentino-Alto Adige	31,0	20,8	48,2	240.984.167
<i>Bozano-Bozen</i>	27,4	31,3	41,3	133.607.000
<i>Trento</i>	35,5	7,8	56,7	107.377.167
Veneto	41,7	28,8	29,5	476.284.622
Friuli-Venezia Giulia	35,7	21,5	42,8	183.757.365
Liguria	37,4	27,9	34,7	154.154.033
Emilia-Romagna	35,6	21,9	42,5	576.594.480
Toscana	32,9	24,1	43,0	414.933.150
Umbria	40,7	21,4	37,9	64.553.753
Marche	45,8	18,4	35,8	128.699.072
Lazio	33,6	14,3	52,1	519.134.884
Abruzzo	55,9	17,0	27,0	67.370.936
Molise	61,4	26,8	11,9	13.588.039
Campania	45,2	32,2	22,7	222.569.772
Puglia	39,9	36,9	23,2	158.024.100
Basilicata	55,5	33,8	10,7	25.708.109
Calabria	50,3	33,5	16,1	54.068.800
Sicilia	38,2	33,8	28,0	271.667.631
Sardegna	43,6	34,3	22,1	205.873.385
Nord-ovest	34,8	26,8	38,3	1.574.465.501
Nord-est	36,8	23,9	39,3	1.477.620.634
Centro	35,2	18,8	46,1	1.127.320.859
Sud	46,4	31,8	21,9	541.329.756
Isole	40,5	34,0	25,5	477.541.016
ITALIA	37,2	25,4	37,4	5.198.277.766

8.4.4 Le aree di utenza degli interventi e dei servizi

La maggior parte della spesa dei comuni, singoli e associati, risulta impegnata per le aree famiglia e minori (più del 38 per cento), anziani (più del 25 per cento) e disabili (quasi il 20 per cento), per una quota complessiva pari a quasi l'84 per cento del totale. Le risorse impegnate per le altre aree di intervento sono modeste. Per gli adulti in difficoltà i comuni spendono circa il 7 per cento della spesa totale. All'area immigrati è destinato poco più del 2 per cento e a quella dipendenze poco più dell'1 per cento (Prospetto 8.3).

I comuni finanziano singolarmente i servizi per una quota che si aggira intorno all'84 per cento della spesa complessiva per quanto attiene alle aree famiglia e minori, disagio adulti e all'86 per cento dell'area immigrati, mentre coprono il 74 per cento dell'area anziani e più del 62 per cento dell'area disabili (Prospetto 8.4).

La spesa dei comuni delegata ai distretti socio-sanitari ricopre soltanto poco più del 7 per cento della spesa complessiva dell'area anziani e quasi il 18 per cento della spesa complessiva dell'area disabili.

Per quanto attiene ai comuni associati, questi assegnano all'area famiglia e minori una percentuale di spesa pari a quasi il 13 per cento, all'area anziani quasi il 19 per cento e all'area disabili quasi il 20 per cento.

Prospetto 8.3 - Impegni di spesa per interventi e servizi sociali dei comuni per area di utenza e regione - Anno 2003 (valori percentuali, totale in euro)

REGIONI	Area di utenza							Totale (=100,0%)
	Famiglie e minori	Anziani	Disabili	Disagio adulti	Immigrati	Dipendenze	Multiutenze	
Piemonte	42,1	21,2	22,2	6,4	1,5	0,2	6,4	545.835.118
Valle d'Aosta	27,3	56,2	11,7	3,9	0,8	-	0,2	33.982.461
Lombardia	38,4	29,7	18,9	4,5	2,1	0,9	5,6	840.493.889
Trentino-Alto Adige	24,2	31,8	25,3	6,5	1,2	0,9	10,1	303.324.167
<i>Bolzano-Bozen</i>	16,5	36,5	23,6	7,5	1,5	1,6	12,7	195.947.000
<i>Trento</i>	33,9	25,9	27,3	5,3	0,7	-	6,9	107.377.167
Veneto	25,0	31,1	27,7	5,2	2,1	3,0	5,8	476.284.622
Friuli-Venezia Giulia	26,5	33,6	25,5	7,6	1,7	0,5	4,5	183.757.365
Liguria	46,7	30,8	10,2	4,9	1,1	1,1	5,2	154.154.033
Emilia-Romagna	47,0	24,4	14,5	3,1	2,9	1,2	6,9	576.594.480
Toscana	39,0	24,9	16,0	7,7	2,2	0,5	9,7	414.933.150
Umbria	43,8	18,8	18,3	4,5	3,9	1,8	9,0	64.553.753
Marche	33,5	18,9	26,9	4,0	2,9	1,0	12,8	128.699.072
Lazio	42,7	14,9	21,4	12,1	5,5	1,0	2,4	519.134.884
Abruzzo	41,8	30,4	16,9	2,4	1,5	0,9	6,1	67.370.936
Molise	35,5	39,5	17,0	4,3	1,0	1,1	1,7	13.588.039
Campania	45,8	23,2	16,7	5,2	1,3	1,2	6,6	222.569.772
Puglia	49,4	19,9	14,2	6,4	2,0	1,0	7,2	158.024.100
Basilicata	47,3	18,3	14,9	10,4	2,6	1,4	5,2	25.708.109
Calabria	45,5	12,4	15,2	22,1	0,7	1,6	2,4	54.068.800
Sicilia	42,8	25,3	20,5	6,2	1,4	1,5	2,2	271.667.631
Sardegna	30,9	22,4	16,8	23,3	0,6	2,0	4,1	205.873.385
Nord-ovest	40,2	27,4	19,0	5,2	1,8	0,7	5,7	1.574.465.501
Nord-est	33,7	28,9	21,9	4,9	2,2	1,6	6,8	1.477.620.634
Centro	40,4	19,2	19,9	9,1	3,9	0,9	6,6	1.127.320.859
Sud	46,1	22,2	15,8	7,1	1,5	1,1	6,1	541.329.756
Isole	37,7	24,0	18,9	13,6	1,1	1,7	3,0	477.541.016
ITALIA	38,8	25,2	19,7	6,9	2,3	1,1	6,0	5.198.277.766

Prospetto 8.4 - Impegni di spesa per interventi e servizi sociali dei comuni per ente gestore e area di utenza - Anno 2003 (valori percentuali)

AREE DI UTENZA	Ente gestore			Totale (=100,0%)
	Comuni	Distretti socio-sanitari	Associazioni di Comuni	
Famiglia e minori	83,9	3,2	12,8	2.014.871.735
Anziani	74,0	7,2	18,8	1.311.119.273
Disabili	62,6	17,9	19,6	1.022.586.402
Disagio adulti	83,5	2,3	14,1	359.784.852
Immigrati	86,0	2,4	11,5	118.514.159
Dipendenze	64,5	19,9	15,5	58.633.323
Multiutenze	62,2	8,7	29,1	312.768.022
Totale	75,7	7,5	16,7	5.198.277.766

8.4.5 Gli interventi e servizi sociali che assorbono più impegni di spesa

Gli interventi e i servizi sociali dei comuni che assorbono più impegni di spesa, per le tre aree principali di utenza (famiglia e minori, anziani, disabili), consumano il 55 per cento della spesa complessiva dei comuni (Prospetto 8.5).

Gli asili nido assorbono la percentuale più alta della spesa nazionale complessivamente impegnata (16 per cento) e della spesa dell'area famiglia e minori (più del 41 per cento). Al secondo posto, con più del 9 per cento della spesa nazionale vi è l'assistenza residenziale per gli anziani che è al contempo, con il 38 per cento, al primo posto nella spesa per l'area anziani; al terzo posto, con poco meno del 9 per cento della spesa complessiva vi è l'assistenza domiciliare per gli anziani, che occupa il secondo posto della spesa per questa area, con circa il 35 per

cento. Le strutture residenziali per minori assorbono circa il 5 per cento della spesa totale e ognuno degli altri quattro servizi selezionati impegna circa il 4 per cento della spesa totale.

Prospetto 8.5 - Presenza e relativi impegni di spesa corrente, degli interventi e servizi sociali dei comuni che assorbono più spesa, per tipologia di intervento e servizio sociale - Anno 2003 (valori assoluti e percentuali)

TIPOLOGIE DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI	Comuni in cui è presente il servizio	Percentuale di comuni in cui è presente il servizio sul totale dei comuni	Popolazione dei comuni in cui è presente il servizio sul totale Italia	Utenti (b)	Impegni di spesa corrente (in euro)	Percentuale di spesa impegnata nell'area di utenza	Percentuale di spesa impegnata sul totale Italia
FAMIGLIA E MINORI							
Asili nido (a)	2.467	30,5	65,5	145.310	833.913.192	41,4	16,0
Strutture residenziali (a)	4.711	58,2	77,3	25.721	275.081.473	13,7	5,3
Contributi economici	6.464	79,8	88,7	463.080	230.831.641	11,5	4,4
Totale	6.943	85,7	94,4	-	1.339.826.306	66,5	25,8
ANZIANI							
Strutture residenziali (a)	4.791	59,1	79,0	86.747	500.167.133	38,1	9,6
Assistenza domiciliare	7.117	87,9	92,7	472.611	465.092.664	35,5	8,9
Totale	7.315	90,3	95,4	-	965.259.797	73,6	18,6
DISABILI							
Interventi e servizi educativo assist. e per l'inserimento lavorativo	5.589	69,0	78,2	82.633	215.801.724	21,1	4,2
Centri diurni (a)	4.511	55,7	63,7	28.474	192.899.526	18,9	3,7
Strutture residenziali (a)	4.263	52,6	62,6	16.175	188.382.789	18,4	3,6
Totale	6.360	78,5	86,9	-	597.084.039	58,4	11,5

(a) Sono comprese le rette pagate dai comuni per analoghi servizi privati.

(b) La somma degli utenti non ha significato in quanto i servizi appartengono a macro-aree di interventi e servizi sociali diversi.

Un'altra caratteristica di questi servizi è l'alta frequenza con cui sono presenti nei comuni che varia tra il 30 per cento e l'88 per cento. In termini di popolazione, i comuni in cui è presente ogni singolo servizio rappresentano una quota di popolazione italiana che varia tra il 63 per cento e il 93 per cento. Inoltre, il 94 per cento della popolazione ha nel comune di residenza almeno uno dei servizi selezionati per l'area famiglia e minori, il 95 per cento almeno uno dei servizi dell'area anziani e l'87 per cento almeno uno dei servizi dell'area disabili.