

LA SPESA DEI COMUNI PER I SERVIZI SOCIALI | ANNO 2021

Welfare territoriale: la spesa cresce di più al Sud Il Nord-Est ha più risorse della media nazionale

Nel 2021 la spesa dei Comuni per i servizi sociali e socio-educativi è stata di 10,3 miliardi di euro, di cui 1,2 miliardi rimborsati dal Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e 745 milioni dalla contribuzione a carico degli utenti. La spesa al netto delle compartecipazioni (8,4 miliardi) è aumentata del 6,7% rispetto al 2020.

Maggiori gli incrementi di spesa al Sud (8,1% in valuta corrente; 6,1% in termini reali), soprattutto in Calabria (27,6%), in Puglia (18,5%) e in Basilicata (17,2%).

Il divario rispetto alle altre aree del Paese resta però molto ampio. Al Nord-est le risorse per il *welfare* territoriale (197 euro pro-capite) sono ben al di sopra della media nazionale (142 euro) e quasi tre volte superiori rispetto al Sud (72 euro).

Sono stati presi in carico dagli assistenti sociali oltre 2 milioni 185mila utenti, di cui la quota più ampia (31%) è composta da bambini e nuclei familiari con minori.

+4,7%

L'incremento della spesa sociale dei Comuni al netto dell'inflazione rispetto al 2020

+25,2% in Calabria al netto dell'inflazione

174 euro

La spesa media pro-capite per i servizi sociali al Nord (151 euro al Centro)

592 euro nella Provincia Autonoma di Bolzano

92 euro

La spesa media pro-capite per i servizi sociali al Mezzogiorno (Sud e Isole)

37 euro in Calabria

www.istat.it

UFFICIO STAMPA
tel. +39 06 4673.2243/44
ufficiostampa@istat.it

CONTACT CENTRE
contact.istat.it



Ampi i divari territoriali della spesa per i servizi sociali

Ai Comuni compete l'offerta sul territorio degli interventi e servizi sociali, al fine di migliorare qualità della vita, garantire pari opportunità, non discriminare e tutelare i cittadini in condizioni di svantaggio e vulnerabilità. I dati vengono raccolti dall'Istat dopo la chiusura dei bilanci consuntivi dei Comuni e degli altri Enti di rilevazione, quindi diversi mesi dopo rispetto all'anno di riferimento. Inoltre, data la complessità delle informazioni richieste, la rilevazione comporta tempi piuttosto lunghi e la successiva validazione dei dati trasmessi prevede accurate procedure di controllo, che richiedono un ulteriore slittamento della diffusione delle informazioni rispetto all'anno di riferimento. Pertanto, il quadro informativo disponibile è riferito al 2021.

Nel 2021 i Comuni hanno impegnato per i servizi sociali e per gli asili nido 10,3 miliardi di euro, di cui 745 milioni rimborsati dalla compartecipazione pagata dagli utenti (7,2%) e 1,2 miliardi dal SSN (11,8%). Al netto delle compartecipazioni, la spesa dei Comuni singoli o associati è stata di 8,4 miliardi di euro. I principali destinatari della spesa sociale dei Comuni sono le famiglie con figli e i minori (37,7%), seguono le persone con disabilità (26,3%) e gli anziani (15%). Il 10,8% delle risorse è stato impiegato per contrastare la povertà e il disagio degli adulti, il 4,2% per gli immigrati, lo 0,3% per le persone con dipendenze da alcol e droga, il rimanente 5,7% per attività generali e multiutenza.

Nel 2021 la spesa dei Comuni, al netto delle integrazioni del SSN e delle quote pagate dagli utenti, è aumentata del 6,7% rispetto al 2020 (4,7% tenendo conto dell'inflazione). Il maggiore incremento è stato al Sud (8,1% in valuta corrente, 6,1% in termini reali), ma restano ampi differenziali rispetto alle altre aree del Paese. Al Nord-est si registra la spesa più alta (197 euro pro-capite), quasi tre volte superiore rispetto al Sud (72 euro). Il Nord-ovest e il Centro (156 e 151 euro pro-capite rispettivamente) sono poco al di sopra della media nazionale (142), le Isole poco al di sotto (134 euro), ma con una notevole differenza fra la Sardegna (ben 279 euro pro-capite) e la Sicilia (86 euro).

A livello regionale i maggiori incrementi di Calabria (27,6%), Puglia (18,5%) e Basilicata (17,2%) non sono sufficienti per modificare sostanzialmente i divari. La spesa dei Comuni della Calabria, ad esempio (37 euro pro-capite), mantiene una grande distanza rispetto alla media nazionale (142 euro) e soprattutto ai territori che investono più risorse: la Provincia Autonoma di Bolzano si attesta su 592 euro, seguono tre regioni a statuto speciale (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Valle D'Aosta), la Provincia Autonoma di Trento, l'Emilia-Romagna (al di sopra dei 200 euro pro-capite).

Divari rilevanti permangono anche nella spesa sociale fra Comuni della stessa regione. In generale, le risorse aumentano al crescere della dimensione demografica dei Comuni, mantenendo però le rilevanti distanze fra le tre principali aree geografiche. In media i Comuni al di sotto dei 10mila abitanti spendono per il *welfare* locale 118 euro pro-capite l'anno, valore che aumenta gradualmente per i Comuni fra 10mila e 20mila abitanti (121 euro) e fra 20mila e 50mila (124 euro), mentre si ha un incremento più deciso oltre i 50mila abitanti (182 euro).

I differenziali legati alla dimensione demografica sono più accentuati nelle aree del Nord e del Centro, mentre il Mezzogiorno è caratterizzato da una minore e più uniforme disponibilità di risorse per i servizi sociali. Infatti, mentre i Comuni più grandi del Centro e del Nord sono ben al di sopra del resto del Paese, quelli del Mezzogiorno spendono meno della media italiana e dei Comuni più piccoli del Nord.

SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA E AMPIEZZA DEI COMUNI. Anno 2021. Valori in euro per abitante

RIPARTIZIONI	fino a 10.000 abitanti	10.001-20.000 abitanti	20.001-50.000 abitanti	oltre 50.000 abitanti	Totale
Nord	139	152	155	240	174
Centro	99	118	134	191	151
Mezzogiorno	88	76	87	106	92
Italia	118	121	124	182	142

Le regioni e le province concorrono alla spesa per i servizi sociali

In alcune regioni l'offerta socio-assistenziale realizzata dai Comuni, singolarmente o con il supporto di Enti associativi sovracomunali (Ambiti Territoriali Sociali), viene integrata con interventi gestiti dalle Amministrazioni Provinciali e Regionali, sulla base di quanto previsto dalla normativa regionale e delle Province Autonome.

L'area di utenza privilegiata dell'intervento delle Regioni e delle Province sono le persone con disabilità, su cui si concentra più della metà della spesa impegnata (50,5%), le rimanenti risorse sono rivolte soprattutto alle famiglie con figli (26,2%) e al contrasto della povertà (14,8%). In termini di spesa pro-capite, l'apporto più significativo si registra in Valle D'Aosta/Vallée d'Aoste (98 euro annui), nella Provincia Autonoma di Trento (83 euro), in Puglia (23 euro) e in Liguria (9 euro).

Integrando la spesa gestita dai Comuni singoli e associati con quella degli Enti regionali e provinciali, la graduatoria delle regioni risulta leggermente modificata, ma i divari territoriali rimangono: il Nord-est è nettamente al di sopra delle altre aree, con 203 euro di spesa pro-capite, seguono il Nord-ovest (158 euro), il Centro (152 euro), le Isole (139 euro) e il Sud (80 euro), dove la spesa per il *welfare* locale è circa la metà della media italiana (146 euro).

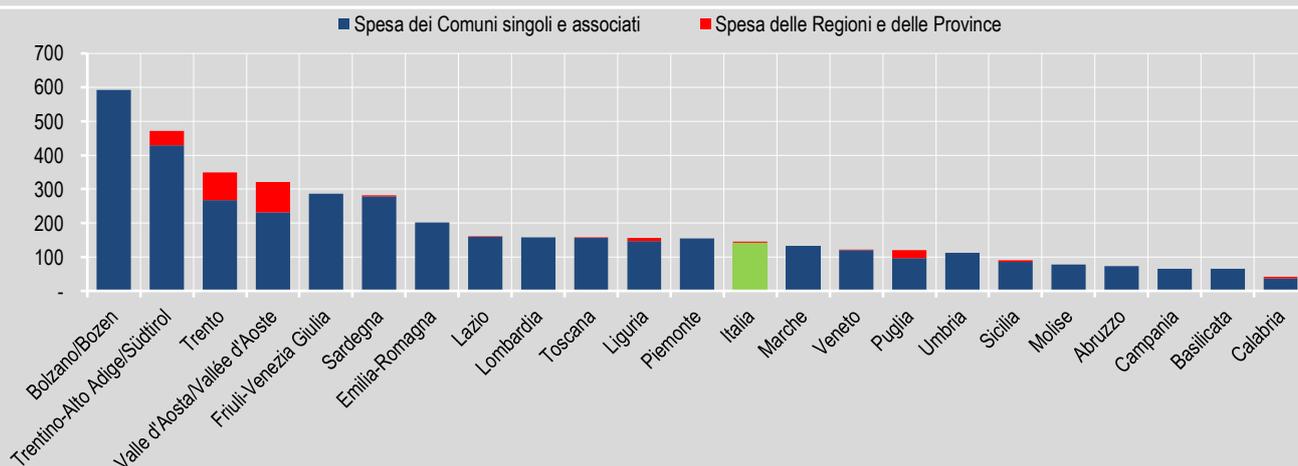
Negli ultimi anni i servizi sociali, così come i servizi socio-educativi per la prima infanzia, sono stati oggetto di vari provvedimenti normativi, volti all'ampliamento dell'offerta e alla riduzione dei noti divari territoriali. La Legge n. 178 del 30 dicembre 2020 (Legge di Bilancio 2021) in particolare, ha definito determinati standard da garantire sull'intero territorio nazionale (Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali - LEPSⁱ) per i servizi sociali, per i quali è stato stabilito un rapporto minimo tra gli assistenti sociali impiegati presso i Comuni o gli Ambiti Territoriali Sociali e la popolazione residente (almeno uno ogni 5mila abitanti). La Legge n. 234 del 30 dicembre 2021 (Legge di Bilancio 2022), inoltre, definisce alcune priorità di intervento per introdurre gradualmente nuovi livelli essenziali da assicurare in tutte le aree geografiche, tra cui l'assistenza domiciliare per le persone anziane non autosufficienti, i progetti per la vita indipendente delle persone con disabilità, la prevenzione dell'allontanamento familiare.

In aumento gli utenti presi in carico dagli assistenti sociali

La porta di accesso per la presa in carico delle persone e dei nuclei familiari da parte dei Comuni o degli Enti/Ambiti Territoriali di riferimento è il servizio sociale professionale. Il servizio, che raggiunge il maggior numero di utenti in tutte le aree di intervento, è basato sulla figura professionale degli assistenti sociali, che forniscono attività di consulenza, valutazione e progettazione di soluzioni specifiche ai problemi delle persone in difficoltà.

Nel 2021 sono stati presi in carico dagli assistenti sociali oltre 2 milioni 185mila utenti (il 4,4% in più del 2020), di cui la quota più ampia (31%) sono bambini e nuclei familiari con minori, il 24,1% persone anziane, il 24% adulti con problemi di povertà e disagio sociale, il 13,5% persone sotto i 65 anni con disabilità, il 6,2% immigrati e l'1,2% utenti con problemi di dipendenze.

FIGURA 1. SPESA PROCAPITE PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI E DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI O PROVINCIALI. Anno 2021, valori assoluti



Rispetto all'ultimo anno pre-pandemia (2019) le persone prese in carico dai servizi sociali sono aumentate del 4,2%, ma si è registrato un forte incremento degli utenti con problemi di povertà e disagio sociale (20,2%), che hanno superato 525mila unità o nuclei familiari, mentre è diminuita soprattutto la presa in carico di immigrati, Rom, Sinti e Caminanti (-17,1%).

Dal punto di vista territoriale, le variazioni sono molto importanti e non sembrano corrispondere alla distribuzione dei bisogni dei residenti: i fruitori del servizio sociale professionale variano da un minimo di due su 100 abitanti al Sud a un massimo di cinque al Nord-est (quattro la media nazionale). La spesa corrispondente varia da quattro euro l'anno per abitante al Sud, a 12 euro al Nord-est (otto euro per abitante la media nazionale).

Spesa in crescita per i servizi sociali destinati a famiglie e minori

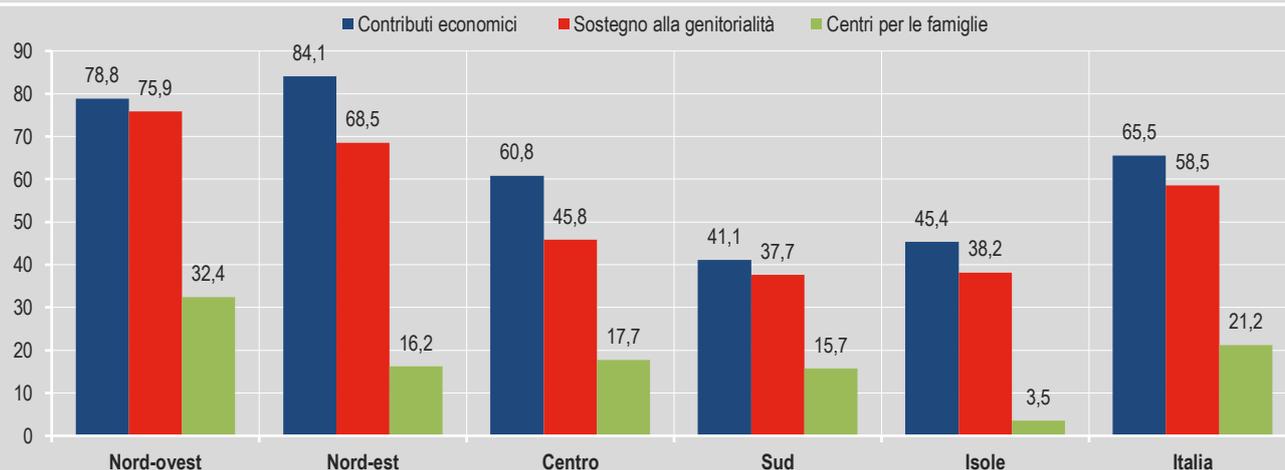
La spesa sociale dei Comuni per le famiglie con figli, al netto delle contribuzioni degli utenti e del Servizio Sanitario Nazionale, ammonta a 3,2 miliardi di euro nel 2021, con un incremento del 9,1% rispetto all'anno precedente. Il 41,3% delle spese sostenute dai Comuni in quest'area di utenza riguarda la gestione dei nidi d'infanzia, comunali o convenzionati e degli altri servizi socio-educativi per i bambini sotto i tre anni, che afferiscono ormai al comparto dell'istruzioneⁱⁱ.

Un'altra quota rilevante delle spese dei Comuni per i minori e per le famiglie è assorbita dai centri di accoglienza e dalle strutture residenziali (22%), dove vengono accolti sia i minori fuori dalla famiglia, sia le donne e i genitori in difficoltà. L'offerta di strutture residenziali interessa un'ampia quota di Comuni (76,3%), soprattutto al Nord-est (92,6%) e al Nord-ovest (90,7%), meno al Centro (74,1%) e al Sud (56,5%) e soprattutto nelle Isole (41,7%).

Gli utenti delle strutture comunali e private convenzionate nel 2021 erano circa 43.600 e rispetto a 10 anni prima sono aumentati del 23,8%. La spesa dei Comuni nello stesso periodo è aumentata del 38,2% (27,1% in termini reali) e nel 2021 è stata di 700 milioni di euro. L'incremento è dovuto in parte alla maggiore disponibilità di strutture che accolgono ragazze madri e nuclei familiari in difficoltà; infatti, solo una parte delle persone accolte nelle strutture sono minori di 18 anni e il numero di minori ospiti nelle strutture residenziali in Italia è sostanzialmente stabileⁱⁱⁱ. Nonostante questo tipo di assistenza sia indispensabile per affrontare le situazioni di emergenza sociale che riguardano i bambini e i ragazzi, è ampiamente riconosciuta la necessità di prevenire, laddove possibile, l'allontanamento dalla famiglia di origine. Una soluzione più adeguata ai bisogni di cura dei bambini e degli adolescenti fuori dalla famiglia di origine è l'affidamento familiare, che però non ha fatto registrare alcun incremento significativo nell'offerta socio-assistenziale dei Comuni.

Il numero dei minori presi in carico dal servizio per l'affido, pur con delle oscillazioni, si è mantenuto poco al di sopra di 17mila l'anno. Le famiglie beneficiarie dei contributi comunali per l'affido familiare sono passate da quasi 16.500 nel 2011 a poco più di 15.500 nel 2021, mentre la spesa corrispondente è passata da 59 a 62 milioni (-3,7% in termini reali).

FIGURA 2. PERCENTUALE DI COMUNI CHE OFFRONO SERVIZI PER PREVENIRE L'ALLONTANAMENTO DEI MINORI DALLA FAMIGLIA DI ORIGINE, PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. Anno 2021, valori percentuali



L'accoglienza presso le famiglie, oltre ad essere una soluzione più appropriata per i bambini e i ragazzi, è anche molto meno onerosa per i Comuni: in media la spesa annua dei contributi per utente è 3.971 euro, contro i 16.031 euro nel caso delle strutture residenziali comunali o private convenzionate.

Diversi interventi socio-assistenziali possono contribuire a limitare l'allontanamento dei minori dalla famiglia, come, ad esempio, i contributi economici alle famiglie con figli (comprese le madri sole) e le attività di sostegno alla genitorialità. Tali interventi però sono in netta diminuzione: a livello nazionale le famiglie in difficoltà che hanno ricevuto contributi economici dai Comuni sono passate da circa 145mila nel 2011 a 140mila nel 2021 e i beneficiari del sostegno alla genitorialità sono passati da quasi 73mila a poco più di 54mila. Risulta invece in aumento l'utilizzo dei centri per le famiglie, strutture che offrono un sostegno basato sullo scambio di esperienze tra genitori e sulla valorizzazione delle risorse della comunità: da meno di 52mila utenti nel 2011 si è passati a oltre 64mila nel 2021.

La diffusione sul territorio di questi servizi resta comunque limitata e molto disomogenea: i contributi economici per le famiglie sono stati erogati dal 65,5% dei Comuni, quota che sale all'84,1% al Nord-est e si riduce al 41,1% al Sud. Un po' meno diffuso e con differenze territoriali sempre rilevanti il sostegno alla genitorialità, offerto dal 58,8% dei Comuni, mentre i centri per le famiglie sono presenti in una minoranza dei Comuni italiani (21,2%), con scarsissima diffusione nelle Isole.

In rapporto al totale delle risorse per il *welfare* locale per le famiglie e i minori, la quota di spesa utilizzata per le strutture residenziali è più bassa nelle aree del Paese dove l'offerta assistenziale è più ricca di altri interventi e servizi a supporto dei molteplici bisogni della cittadinanza, come i servizi per prevenire l'allontanamento familiare, l'assistenza domiciliare per le famiglie con figli (compreso il supporto nei compiti), il sostegno socio-educativo presso le scuole o in strutture del territorio, il sostegno al reddito.

A livello regionale, le quote assorbite dalle strutture residenziali sono più alte in Sicilia (40%) e in Campania (30%) e più basse nelle Province Autonome di Bolzano/Bozen e Trento (14% e 15% rispettivamente) dove si registrano maggiori risorse per i contributi economici a integrazione del reddito delle famiglie^{IV}.

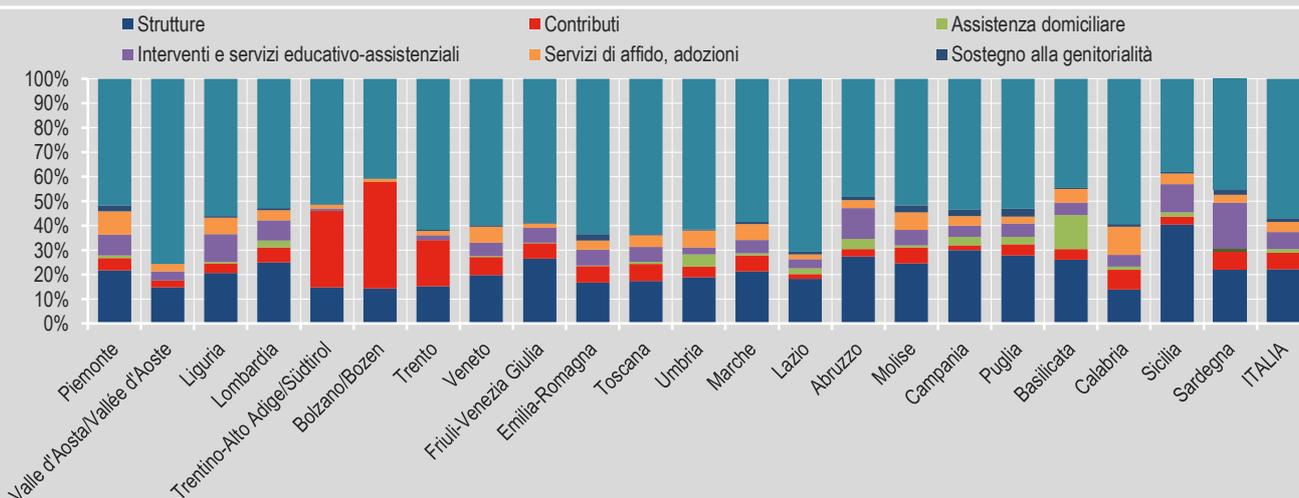
Cresce la spesa per i disabili ma diminuisce quella per gli anziani

Nel 2021 la spesa sociale dei Comuni nell'area disabili è stata di 2,2 miliardi di euro, con un incremento del 12,1% rispetto all'anno precedente e del 35% rispetto a 10 anni prima (al netto dell'inflazione l'aumento è stato del 10% e del 24,2% rispettivamente). Si tratta dell'incremento maggiore fra tutte le aree di utenza.

Parallelamente, tra il 2011 e il 2021, è diminuita gradualmente la spesa per i servizi sociali destinati agli anziani, che è passata da 1,4 a 1,3 miliardi di euro (-16,5% la variazione in termini reali) e ha ridotto il suo peso sul totale delle risorse dei Comuni per i servizi socio-assistenziali (dal 19,8% al 15%).

Dal 2020 al 2021 la spesa per i servizi agli anziani ha fatto registrare un lieve recupero (+1,2% in valuta corrente, -0,6% in termini reali).

FIGURA 3. SPESA DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI, DELLE PROVINCE E DELLE REGIONI, PER TIPOLOGIA DI SERVIZI E INTERVENTI SOCIALI NELL'AREA "FAMIGLIA E MINORI", PER REGIONE. Anno 2021, valori percentuali



In termini pro-capite, la spesa sociale per gli anziani è diminuita anche per effetto del crescente numero degli anziani in Italia: in 10 anni si è passati da 112 euro annui per un residente di 65 anni e oltre, a 90 euro, con un decremento in termini reali di 32 euro.

Dal punto di vista territoriale, le risorse impiegate per i servizi di supporto agli anziani e ai disabili continuano a essere disomogenee. La spesa media per una persona anziana residente al Nord-est è quattro volte più alta rispetto al Sud: 166 e 38 euro rispettivamente, con un campo di variazione che va da ben 1.419 euro nella Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen a soltanto 18 euro in Calabria.

Per le persone con disabilità la situazione non è molto diversa: al Sud la spesa è circa un terzo rispetto al Nord-ovest e al Nord-est e circa la metà rispetto al Centro e alla media nazionale.

Sia nell'ambito dell'assistenza agli anziani, sia delle persone con disabilità, le strutture residenziali rappresentano voci importanti della spesa sociale dei Comuni, con il 40,7% e il 18% rispettivamente.

Le persone che risiedono nelle strutture comunali o che ricevono integrazioni alle rette per le strutture private sono oltre 140mila, di cui circa 108mila anziani e 32mila disabili.

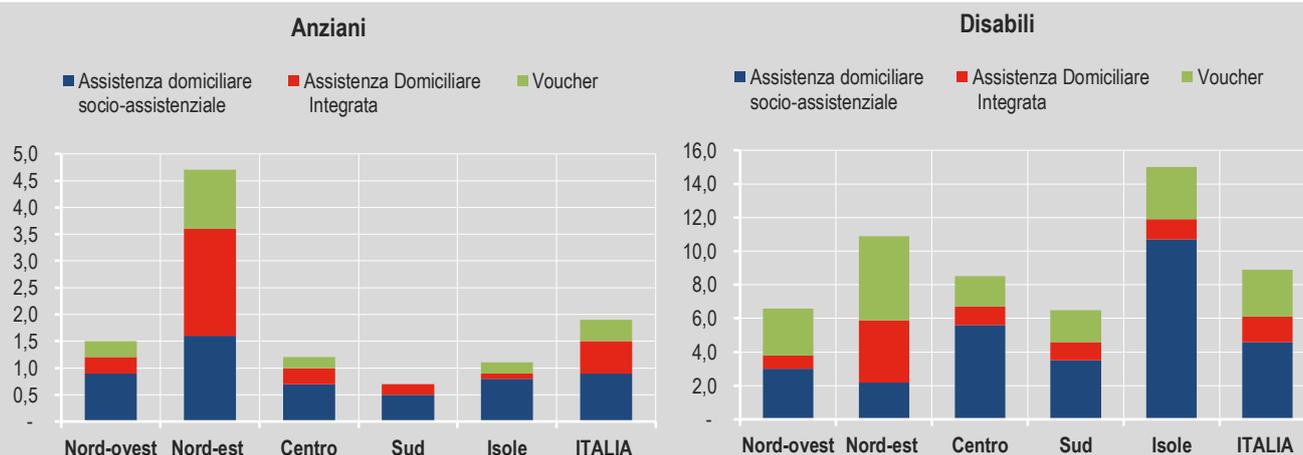
L'assistenza domiciliare, che può rappresentare un'alternativa all'istituzionalizzazione delle persone non autosufficienti, è una voce di spesa quasi altrettanto significativa nell'ambito dell'assistenza fornita dai Comuni: il 36,1% dei servizi offerti agli anziani e il 16,5% per le persone disabili. Le persone assistite a domicilio, nelle varie forme di organizzazione del servizio, sono in numero molto maggiore rispetto agli utenti delle strutture residenziali, che hanno mediamente dei costi molto più elevati.

La forma più diffusa di assistenza domiciliare offerta dai comuni è l'assistenza socio-assistenziale, di cui beneficiano quasi 130mila anziani e oltre 51mila disabili sotto i 65 anni. I comuni che offrono questo tipo di servizio sono l'84,1% nel caso degli anziani e il 69% per i disabili, con variazioni territoriali significative (un massimo del 78,8% al Centro e un minimo del 56,5% al Nord-est). La quota di anziani beneficiari del servizio è dello 0,9% a livello nazionale e raggiunge l'1,6% dei residenti al Nord-est, lo 0,9% al Nord-ovest, 0,8% nelle Isole, 0,7% al centro e 0,5% al Sud. Per quanto riguarda le persone disabili sotto i 65 anni, la quota maggiore di fruitori del servizio è nelle Isole (10,7%) e in particolare in Sardegna (29,5%), segue il Centro (5,6%), il Sud (3,5%), il Nord-ovest (3%) e il Nord-est (2,2%), con una media nazionale di 4,6%.

L'assistenza domiciliare integrata, che prevede il coordinamento con i servizi offerti dal Sistema Sanitario Nazionale, è fornita agli anziani dal 38,7% dei Comuni e ai disabili dal 33,4%. I beneficiari del servizio sono lo 0,6% degli anziani residenti e l'1,5% dei disabili sotto i 65 anni, con valori più alti al Nord-est per entrambe le aree di utenza.

Un'altra forma di gestione dell'assistenza a domicilio è il pagamento di *voucher*, assegni di cura e buoni socio-sanitari, diffusi prevalentemente al Nord-Italia. In media i *voucher* per l'assistenza domiciliare sono erogati agli anziani dal 50% dei Comuni italiani e ai disabili dal 59,2%, con percentuali di utilizzo dello 0,4% nel primo caso e del 2,8% nel secondo.

FIGURA 4. UTENTI DELL'ASSISTENZA DOMICILIARE OFFERTA DAI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI, AREE DI UTENZA "ANZIANI" E "DISABILI". Anno 2021, valori per cento residenti di 65 anni e oltre e per 100 disabili fino a 64 anni



Al Sud meno interventi per il contrasto alla povertà

Nel 2021 la spesa gestita dai Comuni singoli e associati nell'area della povertà e del disagio degli adulti è stata di 902 milioni di euro. Dopo il forte incremento registrato nel 2020 (+72,9%), a causa dell'emergenza sanitaria e della conseguente crisi sociale ed economica a cui i Comuni hanno dovuto far fronte, nel 2021, la spesa per l'area povertà in valore assoluto ha avuto un parziale ridimensionamento (-5,9%). Tuttavia, non sono diminuite le richieste di supporto da parte di cittadini e famiglie in difficoltà economica: se nel 2020 le persone prese in carico dal servizio sociale professionale per problemi di povertà ed esclusione sociale sono state oltre 500mila (circa 71mila in più rispetto all'anno precedente), nel 2021 sono state oltre 525mila.

Dal punto di vista territoriale, la spesa per il contrasto della povertà riproduce gli stessi divari della spesa sociale complessiva, nonostante si registri una diversa distribuzione del disagio economico: al Sud si ha la più alta percentuale di famiglie in povertà assoluta (oltre il 10% nel 2021) e la minore spesa pro-capite: 15 euro per un residente fra 18 e 64 anni, contro 25 euro della media nazionale. In tutte le altre ripartizioni, con percentuali di povertà che variano dal 6% al Centro al 9,2% nelle Isole, la spesa pro-capite si mantiene al di sopra della media italiana: 32 euro al Nord-est, 28 al Nord-ovest, 27 al Centro e 26 nelle Isole.

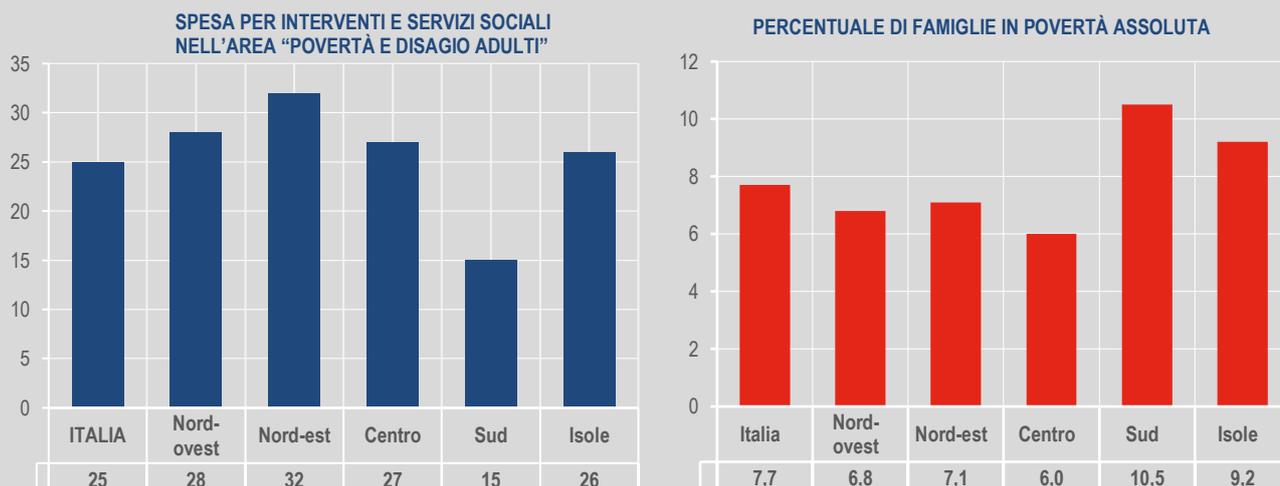
L'area della povertà e del disagio degli adulti comprende molteplici servizi, di cui alcuni rivolti alle situazioni di emergenza o di povertà estreme, come il pronto intervento sociale e il servizio per la residenza fittizia delle persone senza dimora, che sono tra quelli individuati come prioritari nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, da garantire in ogni Ambito Territoriale Sociale. Il servizio di pronto intervento sociale (unità di strada) ha avuto un forte incremento tra il 2019 e il 2021, sia per l'assistenza specifica ai senza dimora, i cui utenti sono passati da circa 25.800 a oltre 29mila, sia per le altre situazioni di povertà e di emergenza sociale: oltre 18mila casi, a fronte di circa 6mila di due anni prima (+196%). L'offerta di questo tipo di servizio sul territorio risulta ancora limitata: nel 2021 solo l'11,8% dei Comuni ha avuto spese per il pronto intervento alle persone senza dimora e il 13,5% ha attuato il pronto intervento sociale per tutte le altre problematiche.

Per le persone senza dimora è particolarmente importante il servizio di residenza anagrafica fittizia, poiché l'iscrizione nell'anagrafe di un Comune italiano è un presupposto per rimuovere le barriere che la condizione abitativa di emarginazione può creare all'accesso ai diritti fondamentali e ai servizi presenti sul territorio. Nel 2021 l'11% dei Comuni ha registrato in anagrafe persone senza dimora per la residenza fittizia, per un totale di quasi 29.700 persone, circa 4.800 in più rispetto al 2019.

Un'altra forma di intervento per il contrasto alla povertà è la distribuzione di beni di prima necessità, che ha interessato quasi 46mila persone e famiglie, circa 15mila in più rispetto a due anni prima.

In forte aumento anche altri tipi di contributi per sostenere le persone in difficoltà economica, che interessano diverse aree di utenza (famiglie con figli, anziani, disabili): i contributi a integrazione del reddito familiare sono passati da poco più di 226mila utenti nel 2019 a oltre 315mila nel 2021, i contributi per le spese di alloggio sono stati erogati a più di 238mila nuclei familiari in difficoltà (meno di 112mila nel 2019), di cui il 38,1% con figli minori, i buoni spesa o buoni pasto hanno interessato oltre 550mila persone e nuclei familiari (circa 21.500 nel 2019).

FIGURA 5. SPESA DEI COMUNI PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI NELL'AREA "POVERTÀ E DISAGIO ADULTI" (Euro per abitante di 18-64 anni) E PERCENTUALE DI FAMIGLIA IN POVERTÀ ASSOLUTA, PER RIPARTIZIONE. Anno 2021



Diversamente da quanto è avvenuto con la precedente crisi economica, a cui ha fatto seguito tra il 2011 e il 2013 una contrazione delle risorse dei Comuni della spesa sociale sul territorio (in particolare per l'area di utenza riferita alla povertà), nel 2020 i Comuni hanno potuto impiegare specifici finanziamenti statali, stanziati per contrastare l'anomalo aumento della povertà e l'emergenza alimentare.

In aumento la spesa per i centri antiviolenza e le case rifugio

Tra le attività socio-assistenziali realizzate dai Comuni, rientra la gestione dei centri antiviolenza e le case rifugio per le vittime di violenza di genere. I centri antiviolenza forniscono servizi di ascolto e accoglienza per le donne vittime o esposte alla minaccia di violenza fisica e psicologica, le case rifugio sono strutture residenziali a indirizzo segreto, che offrono un alloggio sicuro e protezione alle donne che subiscono violenza e ai loro bambini. Le due tipologie di strutture sono in stretto contatto fra loro e con gli altri servizi presenti sul territorio, al fine di garantire il necessario supporto psicologico, legale, sociale, educativo.

Nel 2021, la spesa dei Comuni destinata ai centri antiviolenza ammonta a 12,9 milioni di euro e le persone che ne hanno beneficiato risultano 19.670, con una spesa media per utente pari a 656 euro. Negli ultimi anni si registra un aumento per questo tipo di assistenza, sia per la spesa sostenuta dai Comuni (+55,7% rispetto al 2019), sia per il numero di utenti (+26,5%).

Il 35,8% dei Comuni ha garantito nel 2021 un'offerta presso i centri antiviolenza comunali o hanno finanziato strutture del privato non profit.

Per le case rifugio la diffusione dell'offerta sul territorio è più bassa: il 15,1% dei Comuni ha gestito o supportato finanziariamente tali strutture. La spesa sostenuta nell'anno è di 10,9 milioni di euro, in aumento del +53,6% rispetto al 2019, mentre le donne ospitate complessivamente (1.761) risultano in lieve diminuzione (-7%).

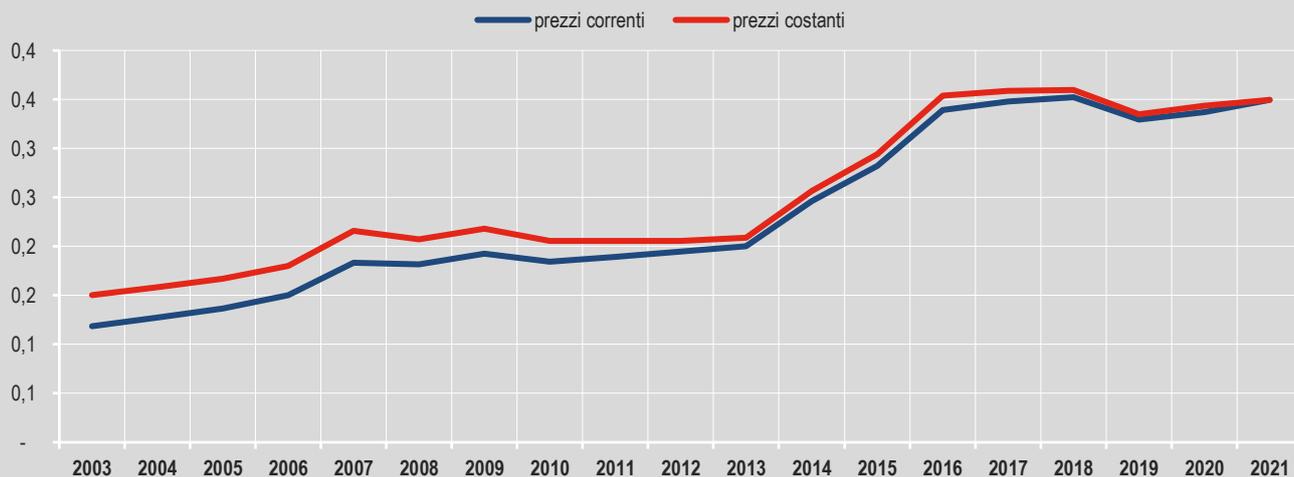
Crescita più contenuta per la spesa sociale rivolta agli immigrati

La spesa dedicata al supporto e all'inclusione della popolazione immigrata nel 2021 ammonta a 350 milioni di euro, in crescita rispetto al 2020 (+3,8% in valuta corrente, +1,9% in termini reali), anche se in misura minore rispetto ad altre aree di intervento.

La spesa per gli immigrati occupa una quota ancora marginale della spesa complessiva per i servizi sociali dei Comuni (4,2%), ma ha avuto un incremento significativo dal 2014, mentre negli anni precedenti il peso di quest'area di utenza non ha mai superato il 3%.

L'andamento della spesa sociale dei Comuni nell'area immigrati riflette le modifiche introdotte negli ultimi anni nel sistema di accoglienza degli stranieri e dei richiedenti asilo. Infatti, dal 2013 al 2017 la spesa è aumentata del 73,5% grazie alle risorse aggiuntive provenienti dal "Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati" (Sprar) che dal 2014 ha permesso ai Comuni e ad altri Enti locali di realizzare progetti di accoglienza integrata a favore degli immigrati con un percorso migratorio particolarmente difficile, attraverso i finanziamenti statali e dell'Unione europea. L'incremento di spesa si è verificato in quasi tutte le regioni italiane ed è stato particolarmente rilevante in Sicilia.

FIGURA 6. SPESA DEI COMUNI PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI NELL'AREA "IMMIGRATI". Anni 2003-2021, miliardi di euro



Nel 2018 il sistema Sprar è stato sostituito dal “Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati” (SIPROIMI), che ha modificato la platea dei beneficiari escludendo i richiedenti asilo. L’andamento della spesa per l’assistenza agli immigrati ha interrotto l’andamento crescente e ha fatto registrare un calo del 6,4% nel 2019. Segue un nuovo graduale incremento nel 2020 (2,2%) e nel 2021 (3,8%), in concomitanza con le nuove modifiche del sistema di protezione, che nel 2020 è stato rinominato “Sistema di Accoglienza e Integrazione” (SAI) e ha reintrodotto la possibilità per i richiedenti asilo di accedere ai percorsi della seconda accoglienza.

Nel 2021 gli stranieri presi in carico dagli assistenti sociali dei Comuni, nell’ambito del servizio sociale professionale, sono stati oltre 134.800. Quasi 84.500 persone hanno usufruito del servizio di mediazione culturale e oltre 56mila hanno beneficiato degli interventi per promuovere l’integrazione sociale della popolazione immigrata. La spesa per quest’ultima tipologia di intervento è stata di 39 milioni di euro, con una media per utente di 704 euro annui.

Il 54,1% della spesa per quest’area di utenza è destinata alle strutture residenziali, gestite dai Comuni o affidate in gestione a soggetti esterni, e ai trasferimenti erogati a integrazione delle rette per le strutture private. Questa voce di spesa ammonta a 189 milioni di euro, di cui hanno beneficiato complessivamente poco più di 22.456 utenti. La parte prevalente di questa tipologia di spesa, 153 milioni di euro, è quella sostenuta per le strutture comunali, dove risiedono quasi 18.500 utenti, per i quali i Comuni spendono in media 8.292 euro annui.

Spesa per il *welfare* locale finanziata soprattutto dalle risorse proprie

Le risorse proprie dei Comuni finanziano la maggior parte della spesa impiegata a livello locale per i servizi sociali: al netto delle compartecipazioni degli utenti e del Servizio Sanitario Nazionale, il 51,5% delle risorse provengono dai Comuni, a cui si aggiunge il 5,9% di risorse proprie delle associazioni di Comuni.

Fra le altre fonti di finanziamento, la più rilevante è data dai fondi regionali vincolati per le politiche sociali (fondi provinciali nel caso di province autonome), che coprono il 18,3% della spesa.

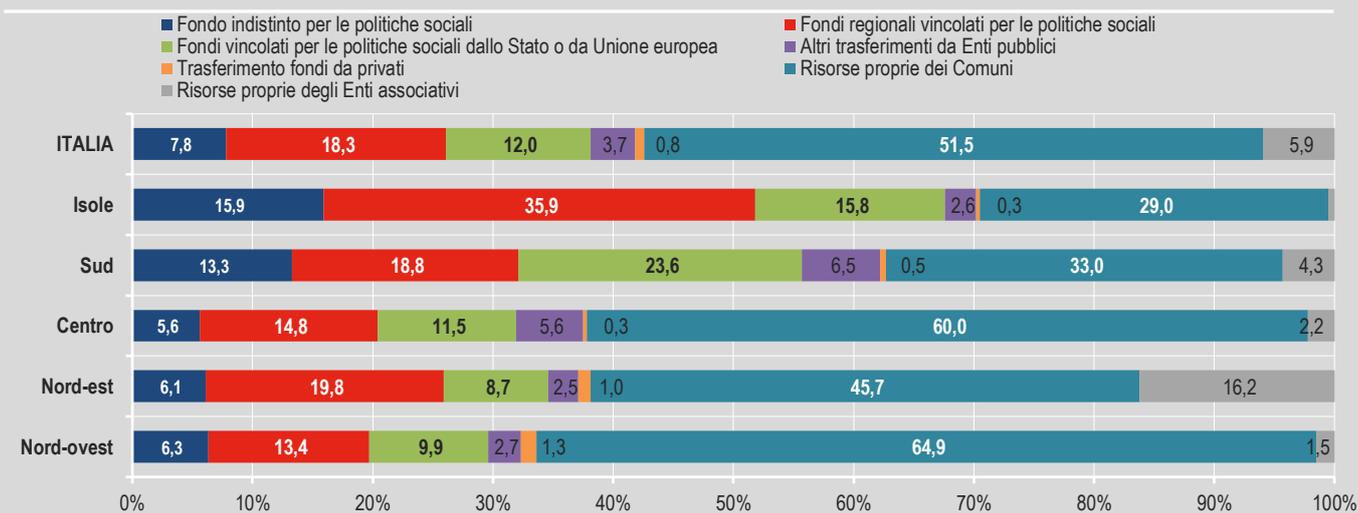
Sommando queste tre componenti, quindi, si evince che oltre tre quarti della spesa per gli interventi e i servizi sociali territoriali è finanziata con risorse regionali o sub-regionali.

Nel tempo si è registrata la diminuzione del fondo indistinto per le politiche sociali, che fornisce la copertura al 7,8% delle risorse impiegate (era il 14% nel 2010). Cresce invece la quota finanziata dai fondi vincolati statali o dell’Unione europea (dal 2,5% del 2010 al 12% del 2021).

La spesa rimanente è finanziata da altri enti pubblici (3,7%) e in minima parte dal settore privato (0,8%).

Al Centro-nord, dove la spesa sociale è più rilevante, è ancora più alta la quota finanziata con le risorse proprie dei Comuni e delle Associazioni di Comuni (il 62% al Centro e al Nord-ovest e il 66% al Nord-est), mentre al Mezzogiorno le risorse proprie degli Ambiti e dei Comuni coprono quote molto minori (37% al Sud e 29% nelle Isole).

FIGURA 7. SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER FONTE DI FINANZIAMENTO E RIPARTIZIONE. Anno 2021, valori percentuali



Glossario

Ambito Territoriale Sociale (ATS): L'Ambito Territoriale Sociale è il livello locale delle politiche sociali, individuato dalle Regioni ai sensi della Legge 328/2000 (Legge quadro "per la realizzazione del Sistema Integrato di Interventi e Servizi Sociali"). Di dimensioni sovracomunali, l'Ambito Territoriale Sociale ha funzioni di pianificazione, programmazione e gestione in forma associata dei servizi sociali dei Comuni che ne fanno parte.

Area anziani: vi rientrano gli interventi e i servizi mirati a migliorare la qualità della vita delle persone anziane, nonché a favorire la loro mobilità, l'integrazione sociale e lo svolgimento delle funzioni primarie. Rientrano in questa area anche i servizi e gli interventi a favore di anziani malati del morbo di Alzheimer.

Area dipendenze: vi rientrano gli interventi e i servizi rivolti a persone dipendenti da alcool e droghe.

Area disabili: vi rientrano gli interventi e i servizi a cui possono accedere utenti con problemi di disabilità fisica, psichica o sensoriale (comprese le persone affette da HIV o colpite da TBC). Le prestazioni rivolte agli anziani non autosufficienti rientrano invece nell'area "Anziani".

Area famiglia e minori: vi rientrano gli interventi e i servizi di supporto alla crescita dei figli e alla tutela dei minori. I beneficiari degli interventi e dei servizi possono essere donne sole con figli, gestanti, giovani coppie, famiglie con figli, famiglie monoparentali.

Area immigrati, Rom, Sinti e Caminanti: vi rientrano gli interventi e i servizi finalizzati all'integrazione sociale, culturale ed economica degli stranieri immigrati in Italia. Per stranieri si intendono le persone che non hanno la cittadinanza italiana, comprese quelle in situazioni di particolare fragilità, quali profughi, rifugiati, richiedenti asilo, vittime di tratta.

Area multiutenza: vi rientrano i servizi sociali che si rivolgono a più tipologie di utenti, quali i servizi di mediazione sociale, segretariato sociale, i centri di ascolto tematici, gli sportelli sociali, la telefonia sociale, le azioni di prevenzione e sensibilizzazione, le azioni di sistema e le spese di organizzazione.

Area povertà, disagio adulti e senza dimora: vi rientrano gli interventi e i servizi per ex detenuti, donne che subiscono maltrattamenti, persone senza dimora, indigenti, persone con problemi mentali (psichiatrici) e altre persone in difficoltà non comprese nelle altre aree.

Ente associativo: comprende tutte le forme giuridiche attraverso le quali i Comuni possono esercitare le proprie funzioni in forma associata (Unioni di Comuni, Consorzi, Comprensori, Comunità montane, ecc.).

Compartecipazione del S.S.N.: il valore delle entrate provenienti dal Servizio Sanitario Nazionale per i servizi socio-sanitari erogati.

Compartecipazione degli utenti: entrate in conto corrente di competenza, accertate dal Comune o dall'ente associativo che eroga il servizio per le rette pagate dagli utenti quale corrispettivo del servizio fruito nell'anno di riferimento.

Servizi sociali: gli strumenti per garantire assistenza a persone in difficoltà in un sistema di Stato sociale. Dal punto di vista costituzionale i servizi sociali sono espressione dello Stato sociale che si preoccupa di promuovere il benessere di tutti i cittadini, di eliminare le condizioni di bisogno in modo da consentire a tutti l'effettivo godimento dei diritti civili e politici e garantire il libero sviluppo della personalità. L'ordinamento costituzionale considera compito fondamentale della Repubblica assicurare alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuovere interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, prevenire, eliminare o ridurre le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione. Ai fini della Legge quadro n. 328 del 2000 per "servizi sociali" si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia.

Spesa dei Comuni singoli o associati: spesa in conto corrente di competenza impegnata nell'anno di riferimento per l'erogazione dei servizi, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio Sanitario Nazionale.

Spesa per la protezione sociale: comprende le spese per previdenza, sanità e assistenza. Le spese, in base alla definizione Eurostat, sono riferite a: prestazioni sociali, che consistono in trasferimenti, in denaro o in natura, a famiglie e individui per sollevarli dall'onere di una serie definita di rischi o bisogni; costi di amministrazione, che rappresentano i costi a carico del sistema per la sua gestione e amministrazione; altre spese, che consistono in spese varie dei regimi di protezione sociale (pagamento di redditi da capitale e altro). La spesa viene calcolata a prezzi correnti.

Spesa pro-capite: spesa dei Comuni singoli o associati rapportata alla popolazione media residente dell'anno di riferimento (popolazione media dell'anno t = [(popolazione al 1° gennaio dell'anno t) + (popolazione al 1° gennaio dell'anno t+1)]/2).

Totale spesa impegnata: spesa in conto corrente di competenza impegnata nell'anno di riferimento per l'erogazione dei servizi, al lordo della compartecipazione degli utenti e del SSN.

Utenti: numero di persone che hanno beneficiato del servizio nell'anno di riferimento. Per alcuni servizi il numero di utenti viene rilevato al 31.12 dell'anno di riferimento (es. asili nido e strutture residenziali, come specificato nel glossario, nelle definizioni specifiche dei servizi), mentre la spesa è sempre riferita all'intero anno solare. Se il servizio è stato rivolto ad un nucleo familiare, gli utenti coincidono con le famiglie beneficiarie.

Nota metodologica

Introduzione e quadro normativo

L'Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati raccoglie informazioni con cadenza annuale sulle politiche di *welfare* gestite a livello locale, con riferimento alle attività realizzate e alle spese correnti impegnate nell'anno di riferimento. Data la complessità del questionario e delle informazioni in esso contenute, le fasi di controllo, correzione e validazione di tutti i dati raccolti comportano tempi piuttosto lunghi, con un impatto negativo sulla tempestività dell'indagine. Inoltre, poiché l'avvio della rilevazione è condizionato dalla chiusura dei bilanci dei Comuni e degli altri Enti di rilevazione, le informazioni vengono raccolte ogni anno a partire dal mese di luglio, con riferimento ai servizi erogati e alle spese impegnate per l'anno precedente. Con la tempistica consentita dalla raccolta e validazione delle informazioni presso i Comuni e gli Enti di rilevazione, l'indagine garantisce il monitoraggio delle risorse impiegate e delle attività realizzate nell'ambito della rete integrata di servizi sociali territoriali.

I Comuni, come previsto dalla Legge quadro di riforma dell'assistenza n. 328 del 2000, sono titolari della gestione di interventi e servizi socio-assistenziali a favore dei cittadini, gestione che viene esercitata singolarmente o in forma associata fra Comuni limitrofi, in attuazione dei piani sociali di zona e regionali, definiti da ciascuna Regione nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione.

A seguito della chiusura annuale dei Bilanci di ciascun comune, redatti in base alle classificazioni inerenti le regole di contabilità internazionale, l'Indagine ha l'obiettivo di approfondire con dati statistici i servizi e gli interventi sociali erogati nelle loro aree di competenza, visto che le voci di costo della contabilità economica non hanno questo obiettivo.

La rilevazione è svolta in collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato, quindi il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con la maggior parte delle regioni (Piemonte, Liguria, Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Marche, Basilicata, Puglia, Sicilia) e con la Provincia Autonoma di Trento.

Dal 2011 le informazioni relative agli asili nido e agli altri servizi socio-educativi per la prima infanzia sono oggetto di una rilevazione a sé stante, inserita nell'ambito della più generale rilevazione sugli interventi e servizi sociali con l'obiettivo di fornire un quadro più dettagliato dell'offerta di servizi per la prima infanzia (per bambini fra 0 e 36 mesi).

Entrambe le indagini sono inserite nel Programma statistico nazionale 2020-2022, approvato con DPR 9 marzo 2022.

Unità di rilevazione e di analisi

L'unità di rilevazione dell'indagine è costituita dai Comuni singoli, dalle loro associazioni e da tutti gli enti che contribuiscono all'offerta di servizi per delega da parte dei Comuni: consorzi, comprensori, Comunità montane, unioni di Comuni, ambiti e distretti sociali, Asl e altre forme associative, per un totale di circa 9mila enti.

L'aggiornamento delle liste di riferimento viene fatto ogni anno all'avvio della nuova rilevazione con il supporto delle Regioni partecipanti. Inoltre, nel corso della rilevazione attraverso la piattaforma informatica dell'indagine si acquisiscono informazioni sull'istituzione di nuovi enti associativi e sui Comuni che ne fanno parte, sulle cessazioni di Enti o il ritiro delle deleghe per i servizi sociali da parte dei Comuni, quindi sull'assetto organizzativo dei servizi sul territorio e sugli enti oggetto di rilevazione:

Le principali unità di analisi sono i Comuni e le loro forme associative, cui sono riferiti i dati sui servizi e gli interventi realizzati nell'anno: il numero degli utenti serviti e le spese sostenute per garantire tale offerta secondo le varie forme di gestione.

La raccolta delle informazioni

I dati vengono raccolti annualmente attraverso una piattaforma presente sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, accessibile a tutti i Comuni e le associazioni di Comuni che concorrono all'offerta pubblica dei servizi sociali.

I referenti di ciascun Comune ed ente associativo compilano sulla piattaforma informatica due questionari: uno per l'insieme degli interventi e servizi sociali offerti a livello locale, uno riferito ai soli servizi socio-educativi per la prima infanzia. Alla chiusura del questionario riferito agli asili nido e agli altri servizi per la prima infanzia, le informazioni in esso contenute vengono sintetizzate e "trasferite" sul questionario più generale, riferito cioè a tutti gli interventi e servizi sociali.

Tale questionario è articolato in sette aree di intervento o categorie di utenti dei servizi: "famiglia e minori", "disabili", "dipendenze", "anziani", "immigrati, Rom, Sinti e Caminanti", "povertà, disagio adulti e senza dimora", "multiutenza". Oltre ai dati relativi ai singoli interventi e servizi sociali offerti a livello locale (numerosità degli utenti, spese sostenute e compartecipazioni pagate dagli utenti e dal Sistema Sanitario Nazionale), due moduli aggiuntivi del questionario acquisiscono informazioni sui trasferimenti fra Enti limitrofi e sulle fonti di finanziamento della spesa sociale rilevata.

Il periodo compreso fra l'inizio di luglio e la fine di dicembre è dedicato alla compilazione via *web* del questionario da parte dei referenti di ciascun Ente di rilevazione e al recupero delle unità sfuggite all'indagine.

Attraverso apposite utenze di supervisione le Regioni e Province Autonome partecipanti possono monitorare l'andamento e la qualità delle rilevazioni in corso.

Per l'anno 2021 il tasso di risposta all'indagine da parte dei Comuni e degli enti associativi è stato del 77,3% a livello nazionale.

L'elaborazione dei dati

I dati raccolti via *web* vengono elaborati e validati dall'Istat sulla base di un dettagliato piano di controlli sulla coerenza delle informazioni. I controlli riguardano principalmente la congruità delle spese e degli utenti serviti in relazione ai dati degli anni precedenti e alle dimensioni demografiche degli enti di rilevazione, inoltre occorre valutare la coerenza del rapporto fra spese impegnate e numerosità degli utenti, in relazione al tipo di servizio. Molti dei controlli effettuati in fase di elaborazione sono già stati sottoposti ai rispondenti in fase di compilazione del questionario. Sulla base delle risposte fornite dai rispondenti su ogni specifica anomalia segnalata dall'applicativo, i dati vengono talvolta ritenuti accettabili (entro determinati parametri di normalità), altre volte corretti previo contatto con i referenti o sottoposti a procedure di stima degli utenti o delle spese. Le procedure di stima delle mancate risposte parziali si basano sulle mediane del rapporto fra numero di utenti e valore della spesa per ciascun servizio, calcolate a livello regionale sui dati validati dell'anno precedente.

Le stime per mancate risposte totali sono basate interamente sui dati validati dell'anno precedente.

Dall'anno di riferimento 2013, per arricchire ulteriormente le informazioni rese disponibili in questo settore, tutti i dati raccolti vengono diffusi anche a livello di singolo Comune, attraverso il *data warehouse* I.stat.

A causa della natura associativa del fenomeno, per raggiungere il livello di disaggregazione comunale è stato necessario introdurre una componente di stima. I dati raccolti presso gli enti associativi sovracomunali sono stati quindi ricondotti ai singoli Comuni che ne fanno parte attraverso apposite procedure statistiche, che ripartiscono gli utenti e le spese degli enti associativi in misura proporzionale alla popolazione residente di ciascun comune. La popolazione di riferimento è specifica per ogni area di utenza e talvolta per ogni tipologia di servizio, ad esempio per gli asili nido si utilizzano i residenti di 0-2 anni di età, mentre per i servizi rivolti agli anziani si utilizza la popolazione residente di 65 anni e oltre. I dati riferiti ai Comuni, pertanto, sono ottenuti sommando i dati rilevati direttamente presso i Comuni a quelli provenienti dagli enti associativi di appartenenza.

Nei dati diffusi sul *data warehouse* I.stat è disponibile, per ciascun Comune e per ciascuna tipologia di spesa riportata, l'informazione sulla quota di spesa stimata, ovvero attribuita al Comune per competenza territoriale ma gestita da uno o più enti associativi di appartenenza.

La diffusione dei dati dell'indagine

I dati raccolti con l'indagine vengono diffusi annualmente dall'Istat attraverso il *data warehouse* IstatData. I dati sono disponibili per singolo comune, per Ambito Territoriale sociale (ATS), per provincia, per regione e per ripartizione geografica.

Una serie di tavole statistiche aggregate per regione e ripartizione geografica accompagna inoltre la statistica report diffusa sull'argomento.

Alcuni indicatori tratti dall'indagine sono consultabili, infine, nell'ambito di vari sistemi tematici: Noi Italia, Disabilità in cifre.

Banche dati e sistemi tematici

I.STAT: il datawarehouse dell'ISTAT: <http://dati.istat.it/>

PubblicaAmministrazione.Stat: <http://dati.statistiche-pa.it/>

Statistiche Territoriali per le Politiche di Sviluppo: <https://www.istat.it/it/statistiche-politiche-sviluppo>

Disabilità in cifre: <https://disabilitaincifre.istat.it/dawinciMD.jsp>

Note

ⁱ I Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali sono costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la Repubblica assicura con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità. Essi riguardano diritti civili e sociali per i quali è prevista l'attribuzione di risorse aggiuntive da parte dello Stato ai territori, con l'obiettivo di ridurre i divari esistenti.

ⁱⁱ Offerta di nidi e servizi educativi per la prima infanzia, anno educativo 2021/2022 (<https://www.istat.it/it/archivio/291186>).

ⁱⁱⁱ Al 31.12.2021 risultano ospiti dei presidi residenziali socio-assistenziali e sociosanitari 19.707 minori, di cui 8.026 stranieri (<https://www.istat.it/it/archivio/290577>).

^{iv} Le percentuali illustrate in Figura 3 includono la spesa delle Regioni e delle Province per la gestione degli interventi e servizi sociali. Nella Provincia Autonoma di Trento, ad esempio, la spesa per le strutture residenziali è sostenuta dalla Provincia.

Per chiarimenti tecnici e metodologici

Giulia Milan
milan@istat.it

Pierina De Salvo
desalvo@istat.it