



XI CONSILIATURA 2023 -2028

OSSERVATORIO NAZIONALE SUI SERVIZI SOCIALI TERRITORIALI

*Convegno sul XXV della Legge 8 novembre  
2000, n. 328 – CNEI, 17 novembre 2025*

Interventi dei Relatori

## SVILUPPO SOSTENIBILE, POLITICHE SOCIALI E RUOLO DEI CORPI INTERMEDI: UNA SFIDA ANCORA APERTA.

Intervento introduttivo

*Alessandro GERIA*

*“La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce 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”*

Questa è la “promessa” pubblica che il primo articolo della Legge n. 328/2000 ha affermato un quarto di secolo fa e che ha sancito la volontà di garantire diritti di cittadinanza attraverso un ulteriore pilastro del *welfare* pubblico: quello sociale.

Una riforma delineata dopo un lungo periodo di gestazione, necessario a trovare sintesi tra istanze diverse, che è stata preparata da altri provvedimenti regionali e poi nazionali, che ha visto una acquisizione di consenso ampio di tutte le componenti economiche e sociali, anche attraverso il Protocollo siglato tra Governo e le Confederazioni sindacali per il “Rilancio del *welfare*, occupazione, sviluppo e trasparenza” nel novembre del 1997 e che con questo patrimonio è giunta all’approvazione con votazione quasi unanime nei due rami del Parlamento.

Questo, ed altro, ce lo potrà illustrare meglio l’artefice sapiente di questa opera: Livia TURCO.

Ma come ogni ricorrenza importante, anche questa odierna deve rappresentare l’occasione per riflettere ed interrogarci su quanto acquisito nel tempo trascorso, quali obiettivi non sono stati raggiunti e come collocare nell’attualità e per il futuro le politiche sociali.

Ciò a fronte di una domanda crescente di protezione e promozione sociale, tanto che gli utenti dei servizi continuano ad aumentare, superando quota 2 milioni e 300 mila, di cui oltre un terzo bambini e nuclei familiari con figli, cui vanno aggiunti tutti i beneficiari che non richiedono una presa in carico.

Non è un caso allora che l'evento odierno si tenga nell'istituzione che è la *casa delle parti sociali*, perché lo stesso legislatore oltre alla architettura istituzionale ed amministrativa che dava una fisionomia alle politiche sociali, ha chiamato i corpi intermedi a contribuire attivamente alla responsabilità programmatica e progettuale a tutti i livelli istituzionali (prospettiva rafforzata più di recente con la costituzione della Rete della protezione ed inclusione sociale).

Era piena la consapevolezza che un nuovo sistema di interventi e servizi per non "accontentarsi", come in precedenza, di meritorie attività assistenziali, dovesse essere chiamato a garantire tramite le politiche sociali un tessuto inclusivo e promozionale. Dovesse cioè contare su tutte le diverse espressioni di quella comunità che deve intervenire nei suoi funzionamenti per prevenire e contrastare esclusione, disagio, povertà, isolamento.

Questo ci richiama ad una attenzione particolare, a non cadere in ogni forma di riduzionismo: un welfare sociale solo delle istituzioni, solo del terzo settore, solo dei soggetti delle rappresentanze sociali. La legge n. 328/2000 richiama la sfida di un *welfare* plurale. Nel documento di Osservazioni e proposte approvato dall'Assemblea del CNEL il 28 novembre 2004 proprio in ordine alle politiche sociali si legge: *"Non si tratta solo di superare l'approccio emergenziale, ma di promuovere un dialogo costante con le rispettive comunità..."*

E riprendendo le parole recenti del Presidente Mattarella:

*"Prima che dalle Istituzioni, la Repubblica è costituita dalla comunità, dalle persone, tutte diverse nelle potenzialità, diverse nei talenti, ciascuna dotata di una irripetibile originalità, di una ricchezza preziosa, che moltiplica il patrimonio del Paese"*

È per questo che possiamo affermare che le politiche sociali ed i professionisti che vi operano sono una leva per uno sviluppo autenticamente sostenibile.

L'Osservatorio CNEL si inserisce in questa visione favorendo ascolto e dialogo tra tutte le istituzioni interessate e le parti sociali, offrendo analisi ed elaborazioni per orientare le politiche in un settore, che si è certamente evoluto in questi venticinque anni, ma sempre a rischio "carsico": scomparendo nel dibattito pubblico per riaffiorare spesso soltanto per eventi particolari, emergenze e tematiche settoriali.

Sembra quasi che pur avendo una sua fisionomia, la rete integrata degli interventi e dei servizi sociali - prossima alle persone ma di rango

nazionale - sbiadisca e non riesca ad acquisire una sua identità.

Per ovviare a questa criticità va recuperato lo spirito di una delle linee innovative introdotte dalla riforma del 2000 che è quella della partecipazione, attraverso la quale, nel dialogo tra Istituzioni centrali, locali e comunità, sollecitando ed animando sussidiarietà, si può dare nuova linfa, incisività e spessore all'indirizzo delle politiche sociali da parte delle Amministrazioni pubbliche.

Ecco perché l'Osservatorio si è dato come obiettivo di comprendere quanto è stato realizzato del sistema integrato degli interventi e servizi sociali. A tale proposito vi sono indubbi progressi, anche recenti in tema: di risorse finanziarie impegnate (con un incremento nell'ultimo ventennio del 71% nominale a livello nazionale, sia pure con andamenti discontinui) e della loro finalizzazione, monitoraggio e rendicontazione; di recupero di una unitarietà degli atti di programmazione nazionale con il Piano "integrato" nazionale; di individuazione dei primi livelli essenziali e di alcuni obiettivi di servizio; di consolidamento degli Ambiti territoriali sociali con investimenti nelle dotazioni di personale e di gestione associata dei servizi; di innovazione nei rapporti tra amministrazioni e le organizzazioni sociali (programmazione partecipata) e del terzo settore (amministrazione condivisa).

Si tratta di percorsi certo ardui, che procedono lentamente per una molteplicità di ragioni, tra le quali non vanno trascurate quelle politico culturali che hanno favorito nel tempo logiche di segmentazione e settorializzazione degli interventi (contiamo circa una decina di Fondi nazionali che a diverso titolo e con criteri difformi finanziano i servizi territoriali). Ma paradossalmente sono proprio le stesse riforme settoriali, pensiamo alle più recenti legate al PNRR (disabilità, anziani e anziani non autosufficienti, ma anche la medicina territoriale), che hanno necessità di una solida infrastruttura di servizi sociali per poter sviluppare appieno le potenzialità innovative.

A 25 anni dalla Legge di riforma va consolidata la sua carica innovativa e la sua capacità di offrire una cornice coerente alle politiche sociali. Questo è il motivo che ci ha convinti a presentare ed approvare un DDL di revisione della Legge quadro recuperando tutti i circa 20 interventi normativi (avete a disposizione una rassegna di quelli principali) susseguitisi nel tempo ed apportando alcuni aggiornamenti. Vorremmo offrire così non solo una opportunità di dibattito politico sull'orizzonte che

deve informare le politiche sociali, ma anche favorire chiarezza, semplificazione e unitarietà della normativa per tutti gli operatori del settore, in vista di una sorta di testo unico dei servizi sociali.

Anche il Rapporto “generale” CNEL 2025, il quarto della serie (a partire dal 2022) vuole offrire una solida base dati, grazie all’ISTAT e all’Università di Bologna, sull’andamento del sistema dei servizi sociali, con particolare attenzione alla dimensione economico-finanziaria, alla capacità di riequilibrio dei servizi in una logica di livelli essenziali, alle *policy* adottate dalle amministrazioni locali.

Quest’anno le novità sono diverse:

- ci si concentra sulle unità di analisi che meglio riflettono le logiche di allocazione delle risorse e di gestione dei servizi, ossia gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) con una analisi ancor più granulare (600 unità a fronte delle 100 Province del precedente Rapporto);
- viene offerta, oltre ad una visione statica della spesa, con gli ultimi dati disponibili, una panoramica dinamica e più strategica dell’andamento in un lasso di tempo molto ampio: gli ultimi 20 anni (2003-2022), dalla crisi finanziaria dello scorso decennio (2012-2022) fino a quella *pre* e *post* covid/19 (2019-2022) a seconda della significatività di questi dati. Rapportandoli a vari parametri come la ricchezza ed il profilo territoriale o le dinamiche demografiche;
- si propone una analisi temporale di funzioni e specifici servizi (in particolare quelli legati ai LEPS) analizzati rispetto alla domanda potenziale.

Vorremmo tratteggiare, quindi, specie quest’anno un quadro utile ai *policymaker* nazionali, regionali e locali per individuare le aree critiche su cui investire maggiormente e gli aspetti positivi da prendere a riferimento.

Cosa emerge da questo metodo di analisi, che vuole essere un contributo a quel sistema informativo dei servizi sociali, essenziale per mirare bene le politiche ma ancora da completare:

- la spesa cresce, anche in termini reali, e con essa gli utenti, ma siamo sempre a mezzo punto di Pil (lontani dalla spesa dei principali Paesi europei) e con una stagnazione di quella per anziani;
- le risorse si distribuiscono in maniera profondamente diseguale sul territorio (se 150 euro è la spesa media pro capite il differenziale tra Ats con spesa massima e minima arriva a tre volte e mezzo), non

sempre giustificabile con le specificità locali. Soffrendo divaricazioni - oltre quelle note tra Nord e Sud (peraltro in recupero) - più fini infraregionali e infraprovinciali (anche nelle Regioni a *welfare* evoluto) che sono state analizzate e classificate. Sono penalizzati i Comuni più piccoli, quelli delle aree della cintura urbana, quelli a minor densità di popolazione;

- una spesa che si caratterizza per la persistente frammentazione nella gestione locale delle risorse ancora da parte dei singoli Comuni che non ne favorisce la qualità.

Quali allora alcune conclusioni del Rapporto riprese nel Disegno di legge CNEL:

- è necessario proseguire decisamente completando la definizione e l'adeguato finanziamento dei LEPS, per renderli operativi nelle loro varie componenti (sistema, processo e prestazione), anche attraverso una misurazione più puntuale degli standard qualitativi e quantitativi dei servizi; trovando una sintesi tra i percorsi avviati grazie alla Legge n. 328/2000 e quanto invece sviluppato per la perequazione della spesa nell'ambito dei meccanismi legati al federalismo e dando certezze sulle prospettive. Ma non basta certo la norma nazionale. Per l'effettività dei LEPS, il Rapporto lo evidenzia chiaramente, il ruolo delle Regioni è cruciale per colmare i divari che comunque persistono all'interno dei propri perimetri territoriali; riuscire a governare l'integrazione delle politiche sociali con quelle sanitarie del lavoro e dell'educazione; sviluppare azioni di formazione e supporto tecnico alle amministrazioni locali. A livello locale è l'adeguatezza amministrativa che deve portare a sostenere la scelta sovracomunale;
- occorre spendere bene le risorse. Va riorganizzato il finanziamento che partendo dal livello nazionale semplifichi le varie linee di intervento, recuperando il ruolo primario del Fondo nazionale delle Politiche sociali, utilizzando criteri di riequilibrio territoriale e semplificando i processi di acquisizione, spesa e rendicontazione. Ciò andrebbe a vantaggio sia della fluidità dei processi di programmazione, che non vengono realizzati dappertutto, che di una maggiore flessibilità nella allocazione delle risorse e agevolerebbe i processi gestionali;
- ferma restando la funzione determinante dei Comuni nella gestione politica, della programmazione e attuazione, va in ogni modo sostenuto il ruolo degli Ats, intanto dando seguito agli impegni

contenuti nelle linee guida nazionali emanate con il decreto interministeriale dello scorso 24 giugno. Quindi dotandoli di professionalità adeguate e stabilizzate nei rapporti di lavoro, acquisendo le deroghe assunzionali indipendentemente dalla fonte di finanziamento nazionale e approdando ad una gestione associata, preferendo un soggetto con personalità giuridica;

- va valorizzato il ruolo delle Asp, completando il processo di trasformazione laddove non realizzato (come previsto dalla Legge n. 328/2000) ed inserendole appieno nella rete dei servizi pubblici, come proposto dallo specifico Ddl approvato dal Cnel;
- devono essere applicate, monitorandole, le indicazioni del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali laddove indica la necessità di partecipazione strategica delle rappresentanze delle parti sociali e del terzo settore nelle Reti di indirizzo, oltre che in quelle di gestione.

I temi all'ordine del giorno sono numerosi e complessi e per certi aspetti non nuovi, ma il venticinquennale ci offre una opportunità simbolica, da non lasciar cadere, per andare a "sgranare " le questioni aperte, osando più "solidarietà" a favore delle persone e famiglie più vulnerabili, verso i territori più fragili, ma anche tra istituzioni, parti sociali e del terzo settore.

Per questo riteniamo possa essere importante cogliere questa occasione per avviare un dibattito politico per un welfare concepito come leva fondamentale di uno sviluppo sostenibile in cui la sfera sociale sia compenetrata a quella ecologica ed economica e costituisca elemento essenziale per comunità inclusive e ad alto tasso di coesione.

## L'ATTUALITA' DELLE POLITICHE SOCIALI

25 anni della Legge Quadro n. 328/2000 "Per Un sistema integrato di interventi e servizi sociali"

*Livia TURCO, già Ministro per la solidarietà sociale*

Ringrazio di cuore per questa preziosa occasione di confronto cui partecipo anche con emozione. In questo nostro tempo in questa nostra società, di fronte alla complessità dei bisogni sociali, le politiche sociali sono, devono essere politiche di promozione della dignità sociale e di cura della vita.

Promuovere le politiche sociali significa, in questo tempo, porre le politiche della cura della vita al centro dell'agenda politica del paese. Del Governo, delle Regioni, dei Comuni ma anche dei soggetti economici e sociali.

Se vogliamo promuovere una società umana, promuovere il benessere e l'eguale dignità della persona umana, la Cura della vita deve essere un motore dello sviluppo economico e sociale, un ingrediente della cittadinanza e della democrazia. Bisogna superare la storica divisione di compiti per cui l'economia produce profitto, ricchezza sviluppo ed il *welfare*, in particolare le politiche sociali corrono ai ripari delle ingiustizie più gravi, delle diseguaglianze più acute, delle ferite più profonde.

Anzi, il tempo attuale vede nel mondo una pericolosa regressione: la ricchezza di pochi è tutto, è motore dello sviluppo, è potere, è comando, mentre la vita delle persone, in particolare di quelle più in difficoltà, è "niente".

Ecco il paradosso in cui siamo immersi: la creatività e l'intelligenza umana raggiunge traguardi inediti, esercita una vera e propria padronanza sulla vita umana e, al contempo, riduce la vita umana a "niente".

Nel nostro tempo la questione cruciale è ridare dignità e valore alla vita umana. Questo è il compito delle politiche sociali. Allora di quali politiche sociali parliamo? La legge quadro n. 328/2000 ha messo al centro la promozione del benessere della persona, la valorizzazione delle capacità di ogni persona a partire da quelle più fragili.

La capacità di essere e di fare come ci hanno insegnato *Amartya Sen* e *Martha Nussbaum*. Come ci hanno insegnato nella loro esperienza, le nostre

assistenti sociali e i nostri operatori sociali.

Dunque, le politiche sociali che promuovono la cura della vita e la eguaglianza della dignità della persona sono quelle che investono sulle relazioni umane, sulla centralità dei legami umani e sociali, sulla complessità della persona umana.

Quello che viene definito l'approccio biopsicosociale. Creano contesti umani e sociali, solidali e di comunità.

Trasformano i gesti della vita quotidiana in occasioni per sprigionare calore umano, amicizia, comunità, tirare fuori le capacità delle persone. Viene in mente la figura dell'ostetrica che tenacemente tira fuori la vita umana.

Il *Welfare* Comunitario e di prossimità che integra i servizi sociali, le opportunità lavorative, formative presenti sul territorio; quello che promuove il *team* multiprofessionale a partire da una forte strutturazione del Servizio Sociale, quello che promuove la partecipazione sociale, una *governance* basata sugli Ambiti Sociali Territoriali, sulla coprogettazione e sulla programmazione condivisa con il Terzo Settore.

Richiede investimenti sulle professioni sociali dando loro il giusto riconoscimento e la giusta reputazione, richiede la valorizzazione del caregiver familiare e la promozione della cittadinanza attiva.

E 'evidente che questo tipo di politiche sociali non escludono gli interventi monetari ma essi si integrano nel progetto personalizzato di promozione della capacità. Non lo sostituiscono.

Questa concezione delle politiche sociali, che è scritta nella legge n. 328/2000 e che anima le leggi regionali che da essa derivarono negli anni successivi, si è scontrato nella sua applicazione con un'altra concezione delle politiche sociali. Quella secondo cui il compito delle politiche sociali è quello di riparare le ferite, di offrire protezione attraverso l'attivazione di bonus e trasferimenti monetari.

È la storia dei tanti "fondini" e del grave ritardo nell'elaborazione dei LEPS. Non dimentichiamo la dura lezione della pandemia. È stato il Covid/19 a farci riscoprire il valore dei servizi sociali. Ci voleva l'immagine di quegli anziani soli, stipati nelle case di riposo o nelle RSA; ci volevano i racconti delle mamme con la loro fatica a conciliare il lavoro e la cura dei bambini, il desiderio di spazi e luoghi di gioco e di socialità; ci voleva il

racconto della fatica dei genitori di ragazzi disabili per invocare i centri diurni o i servizi di sostegno, la fatica di curare la persona non autosufficiente per capire quanto è importante l'assistenza domiciliare, con la presenza di professionisti competenti come gli assistenti sociali, gli educatori, gli psicologi e le reti di solidarietà.

Ironia della sorte, il dramma della pandemia ci ha sbattuto in faccia l'attualità di un *welfare* basato su una rete integrata di servizi sociali- sanitari educativi- per l'inserimento lavorativo, insomma il *welfare* di comunità. Dalla vicenda del Covid/19 è iniziato un processo che ha riproposto l'attualità e dunque l'applicazione dell'art 328/2000 a partire dal numero di assistenti sociali in relazione alla popolazione, di fronte alla grave carenza di questa figura sociale fondamentale. È l'articolo 89 comma 2) bis della legge 17 luglio 2020 n. 77; ricordo la battaglia determinata degli Ordini degli assistenti sociali. Poi sono venuti i LEPS che hanno definito nella Legge finanziaria 2020 gli Ambiti Sociali territoriali ed i servizi per le persone anziane non autosufficienti; la Legge Delega sulla disabilità n. 227/2021 e i relativi decreti attuativi; il Decreto Legislativo del 30 marzo 2023 relativo alla promozione delle persone anziane, la presa in carico delle persone anziane non autosufficienti.

Dunque, dopo la pandemia la legge n. 328/2000 si è messa in cammino. Credo sia giusto che a 25 anni dalla sua approvazione il CNEL proponga quella necessaria azione di valutazione, monitoraggio, valutazione dei risultati e decida di procedere ad un aggiornamento della legge medesima. Ovviamente, per esprimere un giudizio sul merito dell'aggiornamento devo conoscerlo e studiarlo.

Cosa che farò con molto scrupolo ed apertura. Per ben governare bisogna confrontarsi con la realtà del paese e del tempo in cui viviamo. Conosciamo la durezza delle disuguaglianze, delle povertà. Sappiamo che il dato più rilevante del nostro paese è la composizione demografica: i molti anziani, i pochi bambini. Riflettiamo sulla realtà delle famiglie italiane. Le donne in età fertile sono 2,4 milioni in meno rispetto al 2008. La fecondità scende a 1,18 figli per donna.

La distanza tra generazioni si allarga. Un indicatore che da solo racconta la fragilità degli italiani: un paese che vive più a lungo ma che si restringe, si impoverisce e anche invecchia molto più rapidamente nell'ambito dei paesi europei. In Italia rispetto ai paesi della media europea si vive più a lungo ma si vive in condizioni peggiori. Oggi ci sono in Italia

25 milioni di famiglie con quasi quattro milioni in più rispetto al 2000; di queste ben 37,4% ovvero più di 8 milioni di persone vivono sole, sono famiglie unipersonali. Questo fenomeno è in crescita soprattutto, nelle fasce di età centrali 25 e 44 anni.

Al contrario le famiglie numerose sono sempre di meno. Le famiglie con sei o più componenti rappresentano solo l'uno, 2% del totale mentre nel 1951 erano il 20,1%. Le coppie con figli, in genere figlio unico, rappresentano il 30% delle famiglie italiane; le famiglie monoparentali, in prevalenza madri sole sono oltre 2,5 milioni pari al 10%. Sono in aumento le famiglie che vivono sotto la soglia di povertà assoluta, circa il 7,5% del totale con un *trend* in aumento rispetto al 2007.

Questi dati mostrano una società italiana in evoluzione con cambiamenti significativi nella struttura familiare, nelle relazioni tra le generazioni oltre che nelle dinamiche economiche e sociali. Questa composizione delle famiglie ci mette in risalto che uno dei fenomeni fondamentali della nostra società, che attraversa ceti sociali e generazioni è la solitudine, sono le fragilità delle relazioni umane. È l'isolamento sociale.

Ecco allora una innovazione da apportare nelle politiche sociali: le famiglie, le reti familiari devono essere le tessitrici di relazioni umane, devono essere agenti di umanità. Devono avere le opportunità per svolgere i compiti educativi e di cura, devono vivere in contesti sociali dignitosi. Hanno bisogno di quei servizi, di quelle politiche come gli asili nido, i centri anziani, la domiciliarità, la condivisione delle responsabilità uomini e donne attraverso i congedi, i servizi di comunità. Ma c'è una dimensione che va recuperata, va reinventata. Bisogna, attraverso i gesti della vita quotidiana, sollecitare le reti familiari ad essere consapevoli che possono generare umanità, combattere le disumanità e l'assuefazione alle disumanità che connota il tempo in cui viviamo.

Le reti familiari generatrici di umanità possono nutrire la democrazia, devono essere sollecitate a partecipare alla vita della comunità, devono essere ascoltate, diventare protagoniste della costruzione della vita quotidiana. E allora dobbiamo ripensare il welfare rendendolo sempre più prossimo, bisogna tessere la comunità come elemento fondante dell'intero sistema dei servizi. Dove la prossimità deve radicarsi, come ho già detto, nei gesti della vita quotidiana a partire dal condominio.

La comunità è basata su intrecci di reti sociali di prossimità; non è

rilevante il numero di persone che animano e compongono le reti ma piuttosto la qualità delle relazioni e la loro distribuzione sul territorio: ovviamente in un piccolo comune sono le persone in relazione tra di loro ma in un'area più vasta sono le reti ed i reticoli che possono essere anche numerosi.

In entrambi i casi il punto di partenza, da cui cominciare a lavorare è l'esistenza di una relazione di prossimità, fisica e relazionale. Insomma, combattere la povertà materiale e quella relazionale sono le due facce della stessa medaglia e questo richiede costruire la comunità. Questo secondo me è il compito prioritario delle politiche sociali oggi.

Il sociale, la solidarietà, inoltre, deve avere un forte sostegno da parte del pubblico. Bisogna investire risorse nei servizi sociali. Bisogna rafforzare il Pilastro Europeo delle politiche sociali che è stato prezioso in questi anni. Bisogna considerare le politiche sociali come politiche di sviluppo.

Ci deve essere dunque un investimento diretto da parte del pubblico per promuovere la solidarietà la giustizia sociale, come recita l'articolo Tre della nostra Costituzione. Ma bisogna anche sottolineare che è il Pubblico è Autorevole se è capace di essere Sollecitatore di Responsabilità verso la giustizia sociale e la solidarietà da parte di tutti gli attori economici e sociali.

Dunque, bisogna andare oltre la coprogettazione con il terzo settore, bisogna costruire a livello locale dei Patti di Sviluppo locale che sollecitino anche gli attori economici a investire nel sociale secondo la logica della Programmazione, dimensione che va molto recuperata perché preziosa per costruire un sociale che sia efficace, capace di rispondere ai cittadini e di costruire la rete di responsabilità nell'azione di programmazione.

Un Pubblico Autorevole coinvolge anche i soggetti sociali privati, sollecitandoli appunto ad assumersi la loro responsabilità nella promozione del bene comune.

Il Sociale, la solidarietà, l'inclusione Sociale deve essere il parametro ogni politica. "Il Sociale e la Salute in tutte le politiche" Solo in questo modo si costruiscono contesti di vita umani e solidali, si promuove il benessere delle persone, si combattono le diseguaglianze, si promuove la democrazia.

## PRESENTAZIONE RAPPORTO ONSST 2025

*Emanuele PADOVANI, Università di Bologna*



Paola Canestrini\*, Maria Caropreso\*\*, Pierina De Salvo\*\*, Giulia Milan\*\*,  
Alice Mozzoni\*, Emanuele Padovani\*, Gian Lorenzo Preite\*,  
con il contributo di Alessandro Rosina\*\*\*

---

\* Università di Bologna; \*\*ISTAT; \*\*\* Università Cattolica del Sacro Cuore.

# Presentazione del Rapporto ONSST 2025

Paola Canestrini\*, Maria Caropreso\*\*, Pierina De Salvo\*\*, Giulia Milan\*\*,  
Alice Mozzoni\*, Emanuele Padovani\*, Gian Lorenzo Preite\*,  
con il contributo di Alessandro Rosina\*\*\*

\* Università di Bologna; \*\*ISTAT; \*\*\* Università Cattolica del Sacro Cuore.



Emanuele Padovani, Università di Bologna

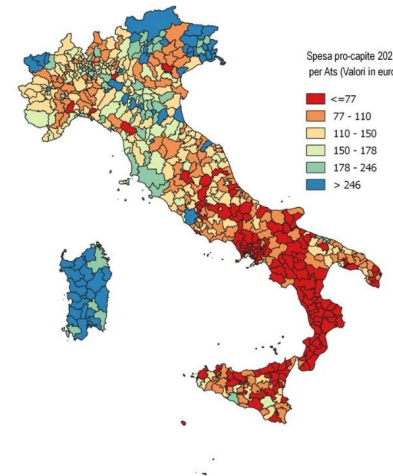
Roma, 17-11-2025



## Analisi dell'andamento del sistema dei servizi sociali territoriali, con particolare attenzione alla **dimensione economico-finanziaria\***



Andamenti **nazionali**  
(decisore politico nazionale)



Andamenti regionali e **locali**  
(decisori politici regionali e locali)



Anni:

**2003-2022**: andamento della spesa sociale territoriale complessiva

**2012-2022**: analisi dell'andamento della spesa degli ATS rispetto all'andamento demografico

**2019-2022**: analisi delle singole componenti di spesa ad ogni livello (nazionale, regionale, ATS)



Fonti: **ISTAT**

Spesa e utenti: Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associate

Popolazione totale e per età: Censimento della popolazione

Popolazione persone con disabilità: Multiscopo sulle famiglie: aspetti della vita quotidiana

Popolazione straniera: Popolazione residente comunale straniera per sesso e anno di nascita



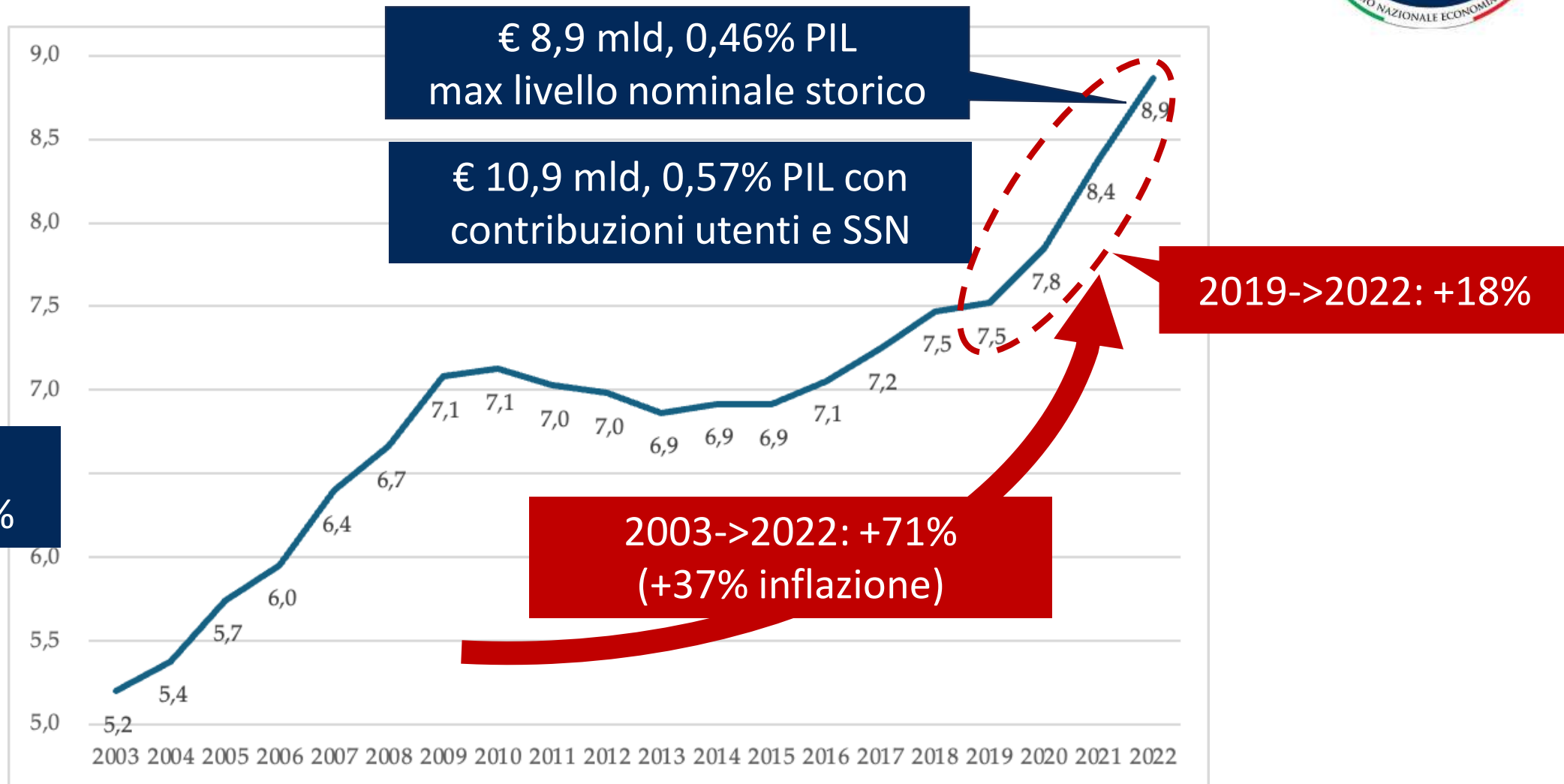
Spesa al **netto** della compartecipazione degli utenti e del Sistema Sanitario Nazionale (Nidi inclusi)



Integrazione con Quaderno CNEL 29/2025 (analisi spesa anni **2023-24** da **SOGEI** e **Banca d'Italia**)

# 1. CRESCITA STORICA E RAFFORZAMENTO STRUTTURALE RECENTE SPESA SOCIALE

# 1. CRESCITA STORICA E RAFFORZAMENTO STRUTTURALE RECENTE SPESA SOCIALE



**2.**

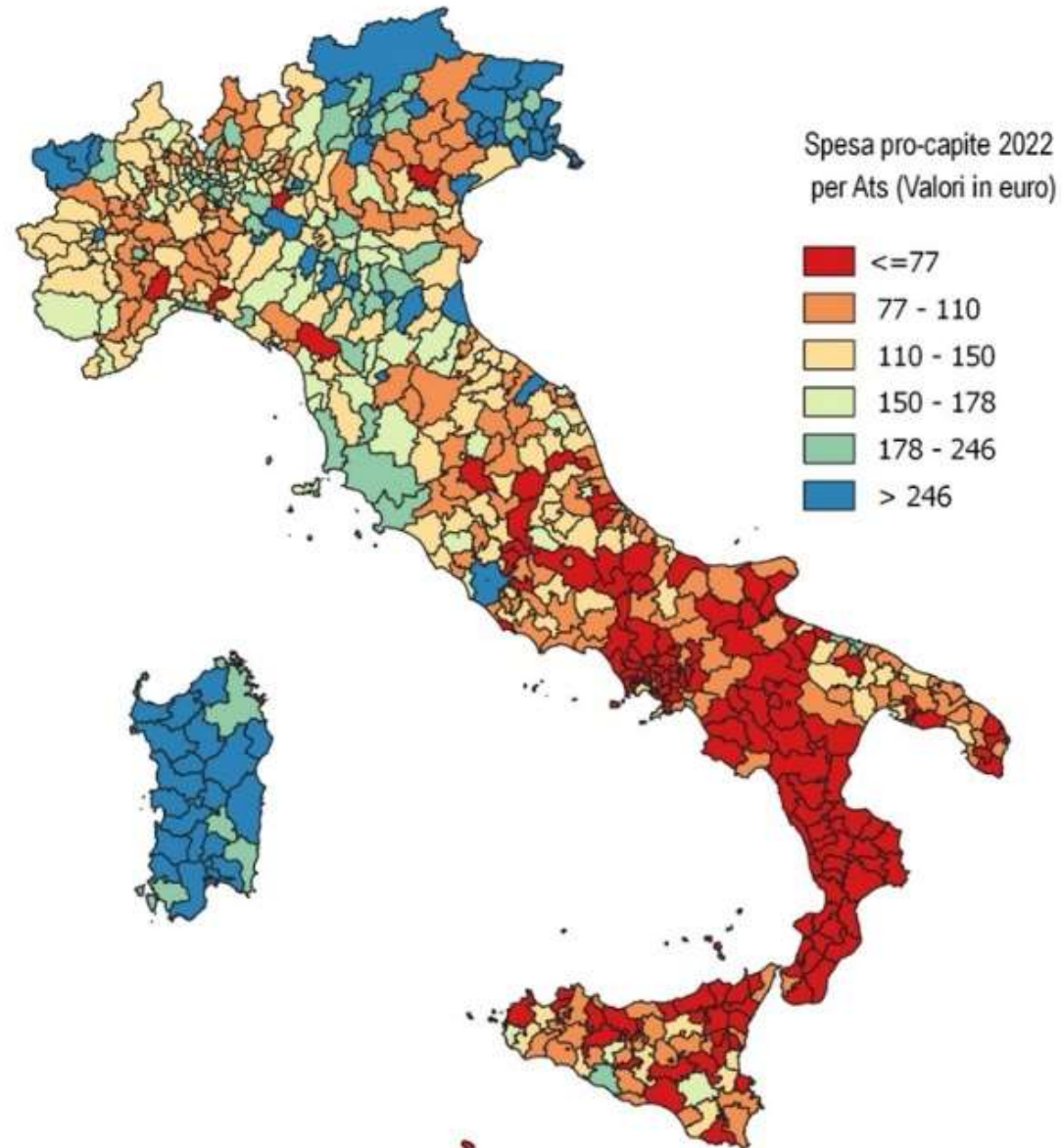
# **DISEQUILIBRI MULTILIVELLO DELLA SPESA SOCIALE TERRITORIALE**

## 2. DISEQUILIBRI MULTILIVELLO DELLA SPESA SOCIALE TERRITORIALE



Spesa sociale\*  
pro capite al  
netto di  
contribuzioni  
utenti e SSN, per  
ATS, anno 2022

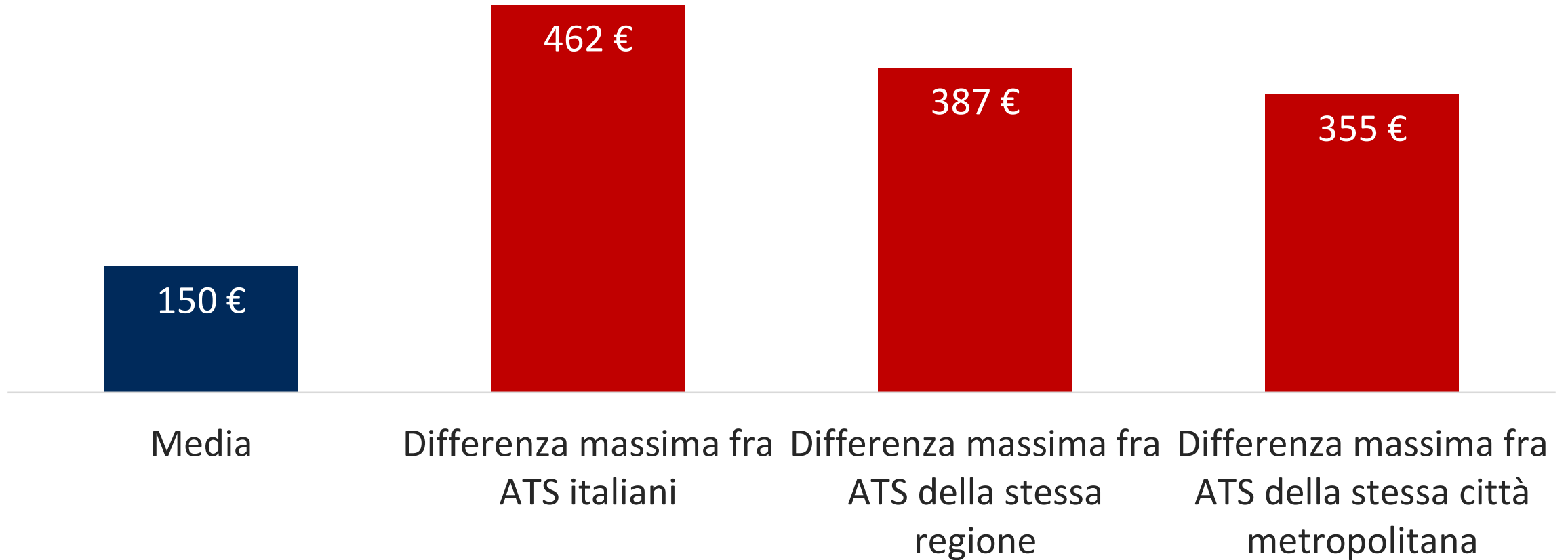
\* Incluso Nidi



## 2. DISEQUILIBRI MULTILIVELLO DELLA SPESA SOCIALE TERRITORIALE



### Spesa sociale per residente



## 2. DISEQUILIBRI MULTILIVELLO DELLA SPESA SOCIALE TERRITORIALE



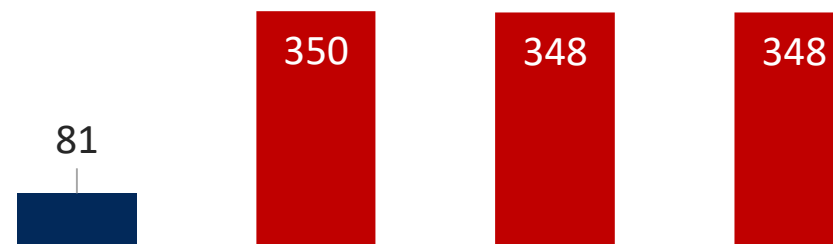
### Spesa per FAMIGLIE E MINORI per residente 0-17 anni



### Spesa per ADOZIONI E AFFIDO MINORI per residente 0-17 anni



### Spesa per STRUTTURE PER MINORI per residente 0-17 anni



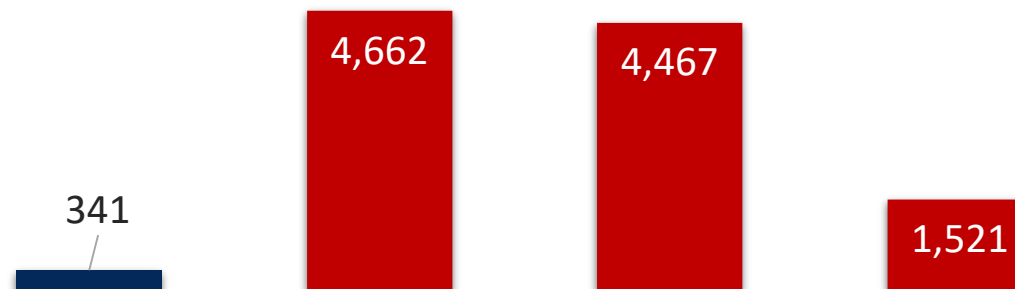
## 2. DISEQUILIBRI MULTILIVELLO DELLA SPESA SOCIALE TERRITORIALE



Spesa per PERSONE CON DISABILITA per residente non autosufficiente <65 anni



Spesa per ASSISTENZA DOMICILIARE PERSONE CON DISABILITA' per residente non autosufficiente < 65 anni



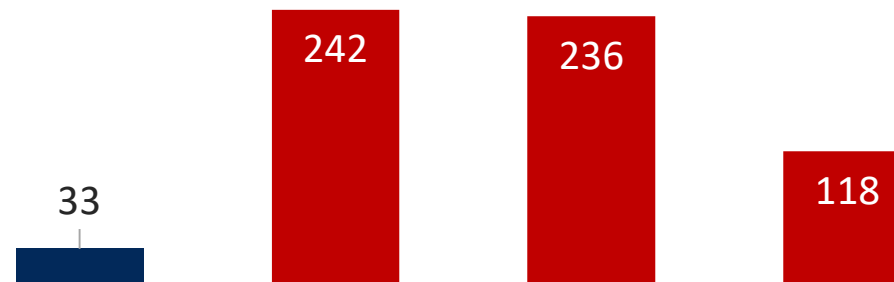
## 2. DISEQUILIBRI MULTILIVELLO DELLA SPESA SOCIALE TERRITORIALE



### Spesa per ANZIANI per residente $\geq 65$ anni



### Spesa per ASSISTENZA DOMICILIARE ANZIANI per residente $\geq 65$ anni



## 2. DISEQUILIBRI MULTILIVELLO DELLA SPESA SOCIALE TERRITORIALE

---



A

Proseguire nella estensione dei LEPS alle varie componenti dei servizi sociali

B

Ruolo delle Regioni nel ribilanciamento interno alle regioni

C

Coordinamento degli ATS metropolitani per la riduzione dei divari centro-periferia

### 3.

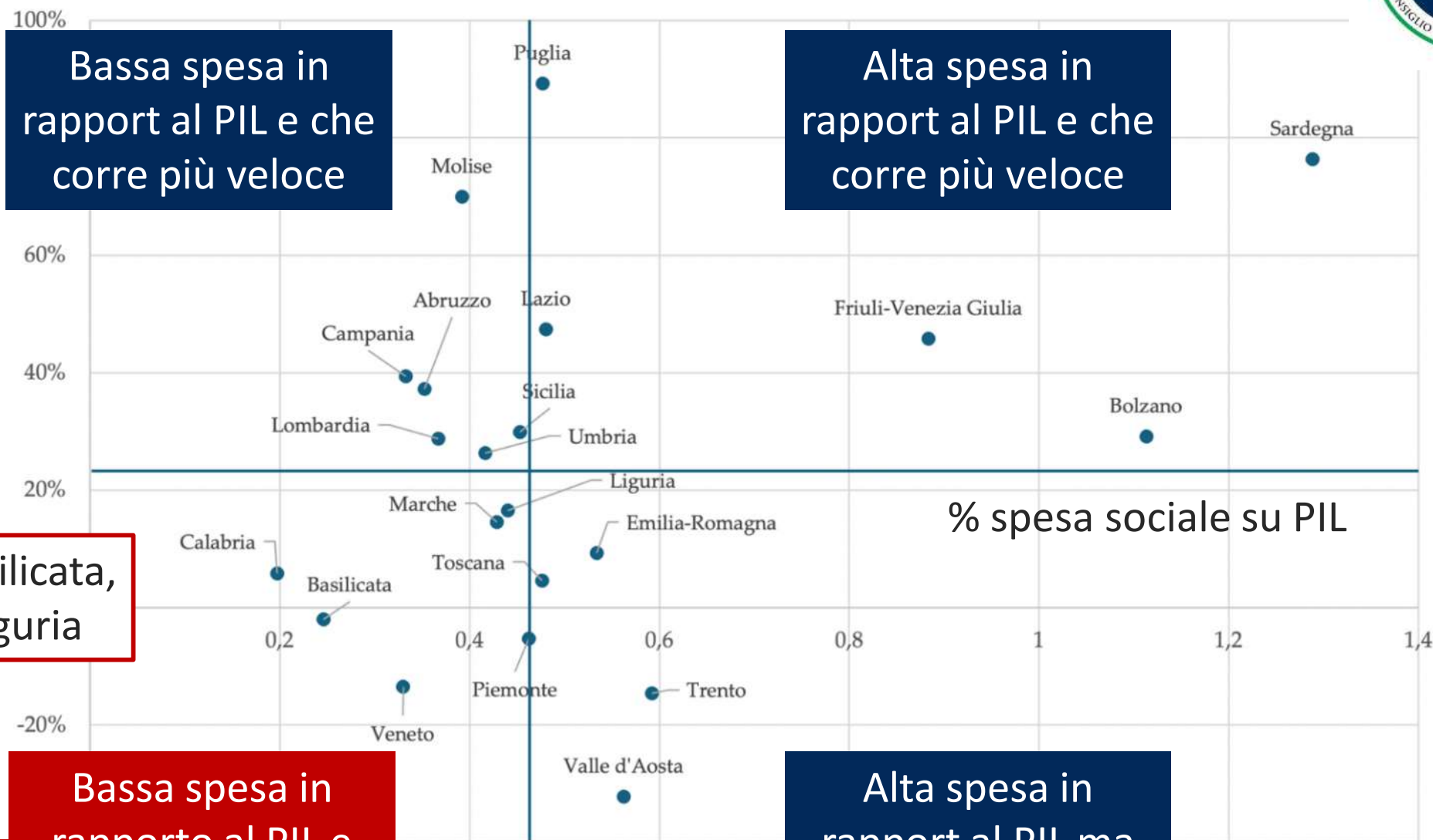
# TENDENZE DI LUNGO PERIODO, CRITICITÀ LOCALI E DIREZIONI DI RIEQUILIBRIO

### 3. TENDENZE DI LUNGO PERIODO, CRITICITÀ LOCALI E DIREZIONI DI RIEQUILIBRIO



2003-  
2022

variazione della spesa sociale su PIL



Bassa spesa in rapporto al PIL e che corre più veloce

Alta spesa in rapporto al PIL e che corre più veloce

Calabria, Basilicata, Marche, Liguria

Bassa spesa in rapporto al PIL e corre meno veloce

Alta spesa in rapporto al PIL ma corre meno veloce

### 3. TENDENZE DI LUNGO PERIODO, CRITICITÀ LOCALI E DIREZIONI DI RIEQUILIBRIO



2012-  
2022

|                           | Variazione della popolazione | Variazione spesa sociale pro capite | Quanti ATS e dove  |
|---------------------------|------------------------------|-------------------------------------|--|
| Dinamico e proattivo      | Crescita                     | Crescita                            | <b>10%</b> in tutta Italia (molte in LOM)                |
| Resiliente                | Calo                         | Crescita                            | <b>25%</b> al Sud e Isole (MOL, PUG, CAM, CAL, SAR)      |
| Stabile                   | Invariata                    | Invariata                           | <b>10%</b> in tutta Italia (specie in LIG)               |
| A rischio pressione       | Crescita                     | Invariata o calo                    | <b>24%</b> al Centro-Nord (TAA, EMR, TOS, LAZ)           |
| In equilibrio fragile     | Non è in crescita            | Non è in crescita                   | <b>21%</b> in tutta Italia (prevalente in PIE, VEN, ABV) |
| In difficoltà strutturale | Calo                         | Calo                                | <b>11%</b> in tutta Italia (prevalente in VDA, MAR)      |

Welfare locale non sostiene attrattività: rischio declino?

### 3. TENDENZE DI LUNGO PERIODO, CRITICITÀ LOCALI E DIREZIONI DI RIEQUILIBRIO



2019-  
2022

|                                | Variazione spesa<br>vs andamento<br>medio | Sopra/sotto<br>media pro-capite<br>2022 | Quanti ATS e dove  |
|--------------------------------|---|---|--|
| <b>Conservativo</b>            | Cresce meno<br>velocemente                | Sotto la media                          | <b>32%</b> in tutta Italia   |
| <b>Espansione<br/>moderata</b> | Cresce più<br>velocemente                 | Sotto la media                          | <b>31%</b> al Sud (CAL, CAM, PUG) e<br>alcune aree Centro e Nord   |
| <b>Consolidamento</b>          | Cresce meno<br>velocemente                | Sopra la me                             | <b>21%</b> al Nord e Isole<br>(MOL, PUG, CAM, CAL, SAR)            |
| <b>Intensificazione</b>        | Cresce più<br>velocemente                 | Sopra la                                | <b>18%</b> (incrementi fra 20 e 60%) in<br>EMR, LOM, FVG, TOS, SAR |

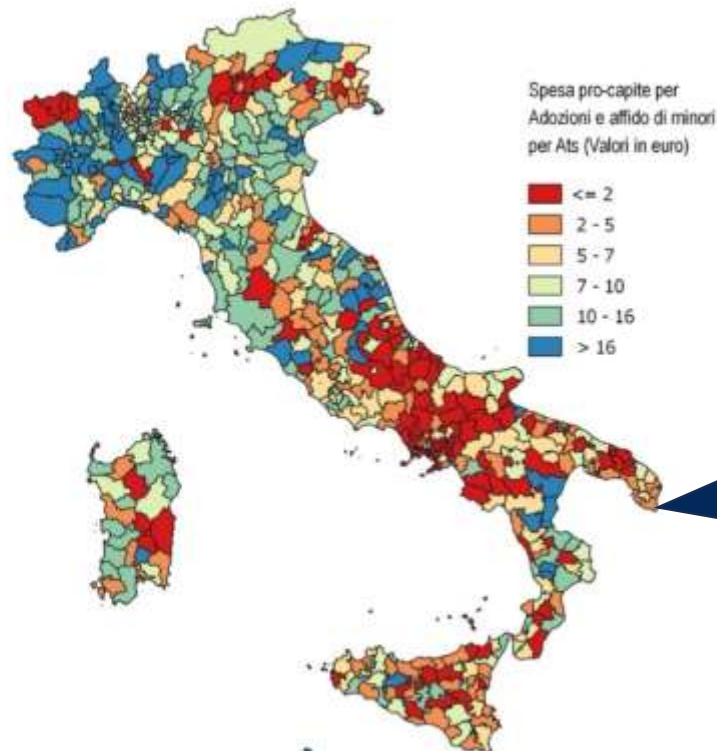
**Il 13% ha diminuito la spesa: difficoltà amministrative? Partenariati con ETS meno dinamici? Strutture di governance difficili?**

# 4. EVIDENZE POSITIVE E POTENZIALITÀ DI SVILUPPO NELLE ESPERIENZE DEL SUD

## 4. EVIDENZE POSITIVE E POTENZIALITÀ DI SVILUPPO NELLE ESPERIENZE DEL SUD

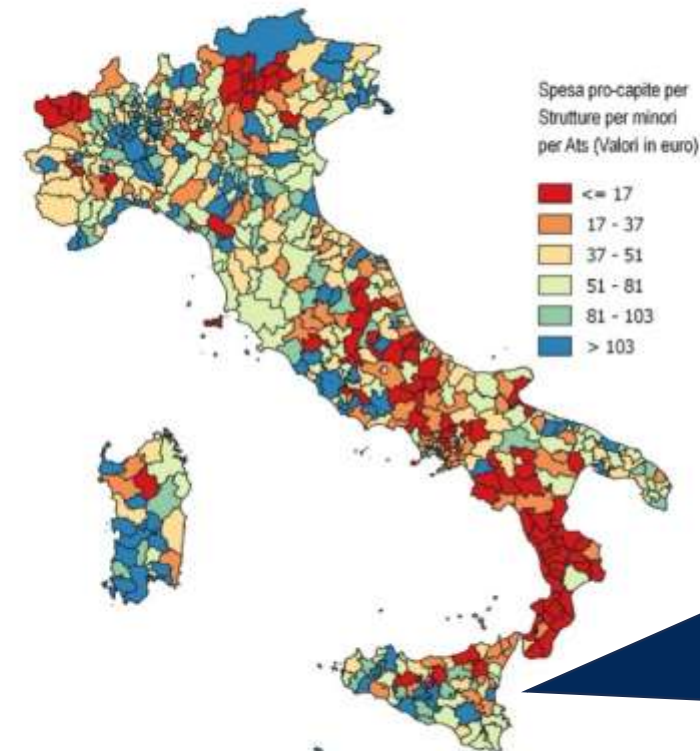


Adozioni e affido  
minori



In CAL, PUG, SIC anche €16/residente minore (media €10)

Strutture per  
minori



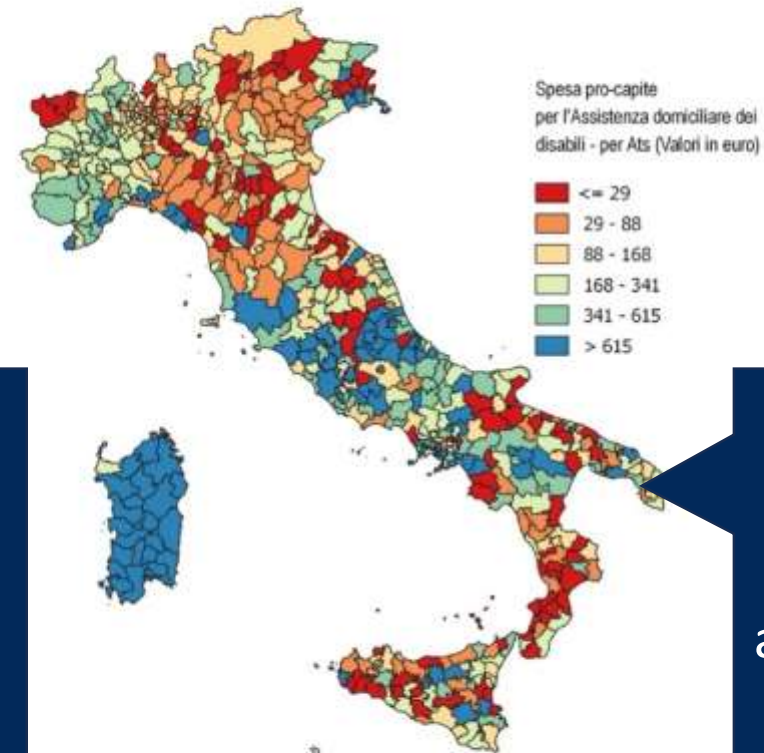
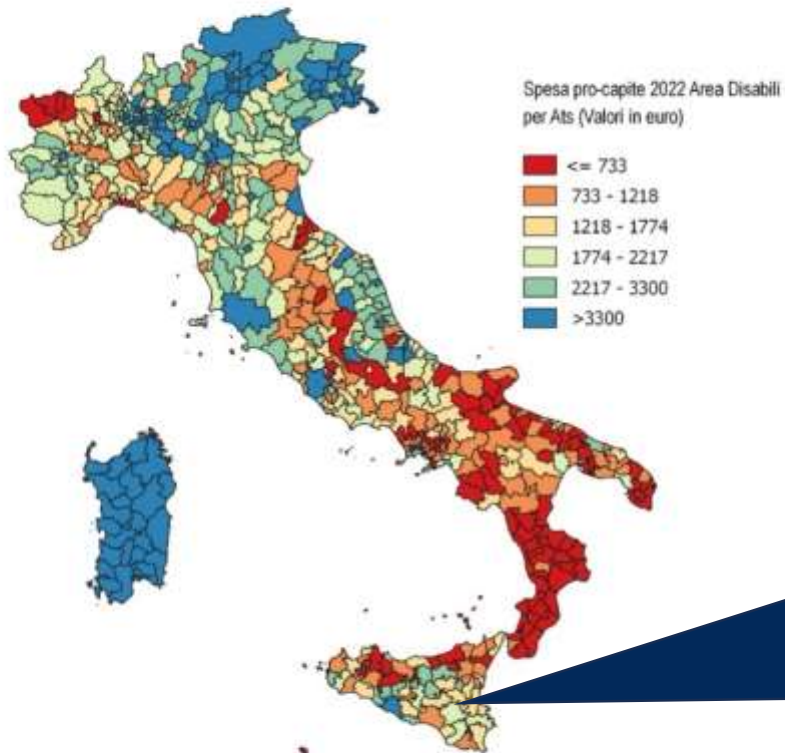
In SIC, PUG, CAM anche > €100/res. minore (media €81)

## 4. EVIDENZE POSITIVE E POTENZIALITÀ DI SVILUPPO NELLE ESPERIENZE DEL SUD



Persone con  
disabilità

SAD persone con  
disabilità

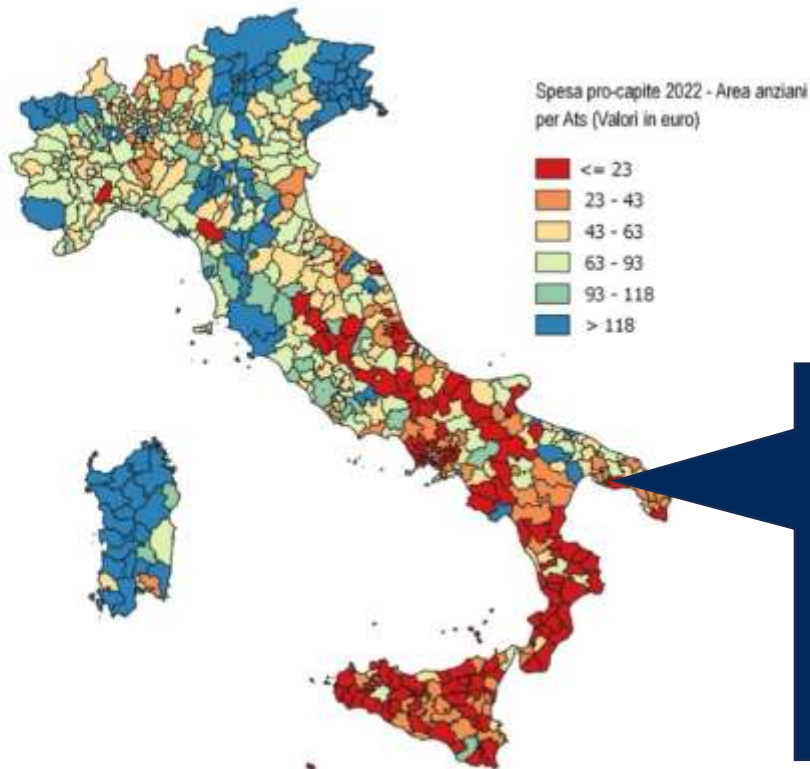


## 4. EVIDENZE POSITIVE E POTENZIALITÀ DI SVILUPPO NELLE ESPERIENZE DEL SUD

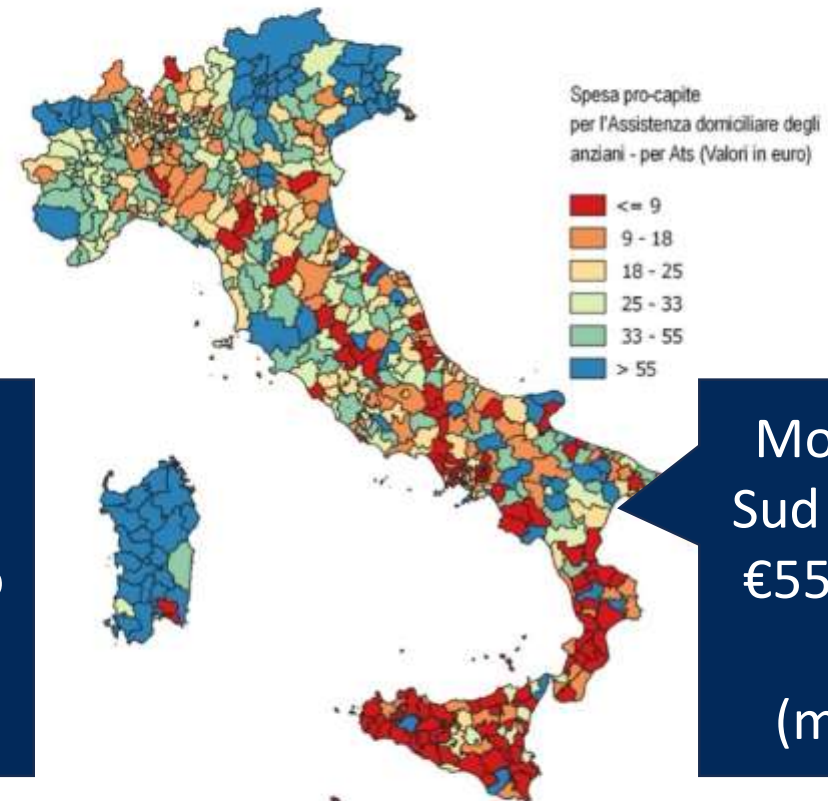


Anziani

SAD anziani



In CAM e PUG anche oltre €120/res. meno 65 anni (media €93)

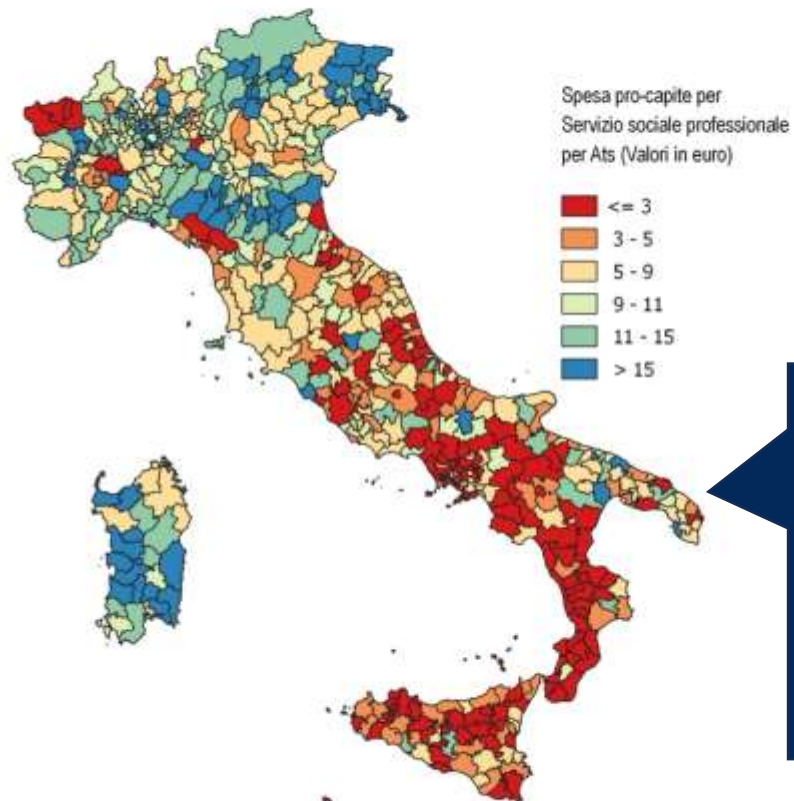


Molte ATS del Sud anche oltre €55/res. meno 65 anni (media €33)

## 4. EVIDENZE POSITIVE E POTENZIALITÀ DI SVILUPPO NELLE ESPERIENZE DEL SUD



Servizio sociale  
professionale



Alcune ATS della PUG anche oltre €15 pro capite (media €9)

Superare la lettura dicotomica Nord-Sud e necessità di maggiore analisi: casi & output

# 5. FRAMMENTAZIONE GESTIONALE E POTENZIALITÀ DELLE FORME ASSOCIATIVE

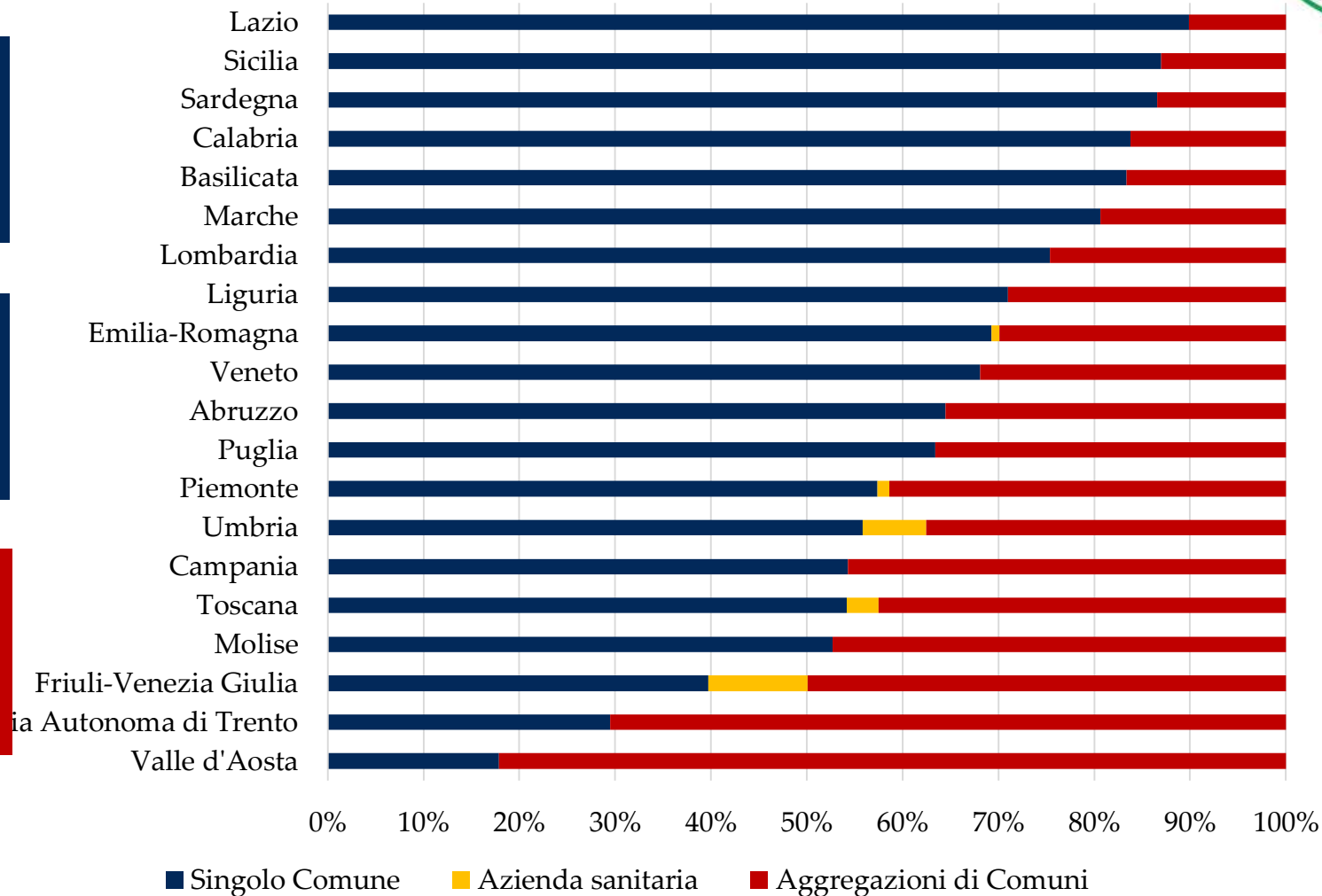
## 5. FRAMMENTAZIONE GESTIONALE E POTENZIALITÀ DELLE FORME ASSOCIATIVE



Gestione singolo comune  
è predominante:  
67% dei casi

LAZ, SIC, SAR è  
predominante:  
85% dei casi

Aggregazioni ancora al  
palo e poco dinamismo  
nell'ultimo periodo





1

Crescita della spesa sociale nel lungo (+71%) e nel medio period (+18%)

2

Necessità di riequilibrio: proseguire LEPS specifici; ruolo Regioni e EL

3

Welfare in declino in 11% ATS; difficoltà uso risorse statali (32% ATS)

4

Superare dicotomia Nord-Sud; necessità di più conoscenze (output, casi)

5

Aggregazioni ancora al palo e poco dinamismo nell'ultimo periodo