



PRESENTATO IL RAPPORTO CNEL SUI SERVIZI SOCIALI TERRITORIALI

In occasione del XXV anniversario della Legge 328/2000

17 novembre 2025

NOTA PER LA STAMPA

È stato presentato oggi a Villa Lubin il Rapporto annuale del CNEL sui servizi sociali territoriali.

Il Rapporto, curato dall'Osservatorio Nazionale Servizi Sociali Territoriali (ONSST) istituito presso il Consiglio, si concentra sulla dimensione economico-finanziaria e in particolare sulla spesa sostenuta dai Comuni nel 2022, confrontandola con gli anni precedenti, attraverso un'analisi degli andamenti a livello nazionale, regionale e locale, in riferimento agli Ambiti Territoriali Sociali (ATS).

L'evento è stata anche l'occasione per una riflessione sul quadro normativo dei servizi sociali in Italia, nel XXV anniversario dell'approvazione della Legge quadro n. 328 dell'8 novembre 2000, una riforma che rappresenta ancora oggi il fulcro su cui poggiano le politiche sociali nel nostro Paese.

Ad aprire i lavori il segretario generale Massimiliano Monnanni, il consigliere Alessandro Geria, coordinatore dell'ONSST, e Livia Turco, già ministro per la Solidarietà Sociale. Tra gli altri interventi, quelli della consigliera Rossana Dettori e dei consiglieri Vincenzo Falabella e Fiovo Bitti, che ha illustrato il recente Disegno di legge di iniziativa del CNEL con modifiche e integrazioni alla Legge quadro 328/2000. Le conclusioni sono spettate all'on. Maria Teresa Bellucci, viceministro del Lavoro e delle Politiche Sociali.



MONNANNI: UNA STRATEGIA COMPLESSIVA DEL CNEL CHE INTENDE VALORIZZARE IL RUOLO DEI SERVIZI ALLA PERSONA

“Il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro, così come previsto dall’articolo 99 della Costituzione, ha volutamente restituito – ha dichiarato il segretario generale Massimiliano Monnanni – la dovuta centralità al tema delle politiche sociali all’interno del programma della XI Consiliatura. In questo senso il Disegno di legge di riforma varato dal CNEL si inquadra all’interno di una strategia complessiva, che intende valorizzare in maniera massiva il ruolo dei servizi alla persona e dei diversi *stakeholder* chiamati a concorrere alla costruzione di un sistema integrato efficiente e solidale. Grazie all’attività posta in essere dall’Osservatorio nazionale del CNEL sui servizi sociali territoriali e dall’intera Assemblea, in costante e proficuo raccordo con regioni e sistema delle autonomie locali, sono stati infatti già approvati due Disegni di legge in materia di riutilizzo a fini sociali di beni e imprese confiscate e sulle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP), l’ultimo dei quali già incardinato presso la competente Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati. Attraverso questo nuovo Disegno di legge il CNEL intende promuovere una riflessione approfondita sull’impatto positivo che la legge 328/2000 ha innescato nel Paese e su come intervenire per assicurarne un sempre miglior funzionamento nell’ottica del perseguimento dei diritti sociali in capo a comunità, territori e target fragili”.

Principali evidenze del Rapporto

LA SPESA SOCIALE TERRITORIALE HA RAGGIUNTO IL SUO MASSIMO STORICO

La spesa sociale territoriale ha raggiunto il massimo livello nominale storico, attestandosi a 8,9 miliardi di euro, pari allo 0,46% del PIL. Considerando anche la quota dei contributi degli utenti e del Servizio

Sanitario Nazionale (SSN), l'ammontare complessivo sale a 10,9 miliardi, equivalenti allo 0,57% del PIL. Nel periodo 2003-2022, ad eccezione della contrazione legata alla crisi del 2011, la spesa sociale territoriale ha registrato una crescita costante, con un incremento complessivo del +71%, a fronte di un aumento dei prezzi al consumo del +37,1%. Nel quadriennio 2019-2022 la spesa è incrementata del +18%, raggiungendo circa il 16% delle risorse correnti comunali. A fronte di un'implementazione progressiva del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC), i dati evidenziano un percorso di rafforzamento strutturale della spesa dei servizi sociali locali, in linea con gli obiettivi di equità e coesione territoriale perseguiti a livello nazionale. Tale tendenza nazionale è confermata anche dai dati di spesa registrati nei bilanci dei Comuni degli anni 2023 e 2024.

PERMANGONO DISOMOGENEITÀ TRA I VARI LIVELLI TERRITORIALI

La spesa sociale territoriale pro-capite, al netto dei contributi dell'utenza e del SSN, ha raggiunto in media 150 euro per abitante. L'analisi condotta a livello di Ambiti Territoriali Sociali (ATS) mette in evidenza, tuttavia, forti disomogeneità, non solo tra le diverse ripartizioni geografiche, ma anche all'interno delle stesse Regioni e dei singoli contesti locali. La distanza tra l'ATS con la spesa pro-capite più elevata e quella con la più bassa supera di oltre tre volte il valore medio nazionale (462 euro). Emergono forti squilibri tra i Comuni capoluogo e quelli di cintura, che evidenziano un potenziale divario centro-periferie, peraltro analogo a quello fra i Comuni di grandi dimensioni e di piccole dimensioni. Il 52% dei "micro-Comuni" si colloca al di sotto dei fabbisogni standard.

SEGNALI DI PARZIALE RIEQUILIBRIO NEL DIVARIO NORD-SUD

Nel lungo periodo (2003-2022), l'analisi delle variazioni assolute di spesa per ripartizione geografica evidenzia alcuni segnali di parziale riequilibrio

tra i territori. La spesa sociale territoriale è infatti cresciuta in misura più sostenuta nel Sud (+95%) e nelle Isole (+93%), in linea con la media nazionale nel Centro (+71%), mentre ha registrato incrementi più contenuti nel Nord-Est (+62%) e nel Nord-Ovest (+63%). I territori che appaiono maggiormente esposti a rischi strutturali continuano comunque ad essere quelli del Mezzogiorno, dove la crescita della spesa non è ancora sufficiente a compensare i ritardi accumulati, oltre ad alcune aree del Centro e del Nord caratterizzate da declino demografico e stagnazione della spesa sociale. Particolare attenzione andrà riservata agli ambiti di piccola dimensione, spesso collocati in aree periferiche o montane, dove la combinazione tra spopolamento e debolezza organizzativa rischia di compromettere la sostenibilità nel tempo dei servizi sociali. Fondamentale è sostenere la cooperazione intercomunale e accelerare la piena attuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS).

ESPERIENZE VIRTUOSE ANCHE NEL MEZZOGIORNO

I dati rivelano come il quadro non sia uniformemente negativo per le regioni meridionali. In diversi ambiti funzionali emergono realtà del Sud caratterizzate da livelli di spesa pro-capite o per potenziale utente di riferimento superiori alla media nazionale, a testimonianza di una capacità di intervento e di allocazione delle risorse più efficace di quanto comunemente si ritenga. Nel settore delle adozioni e dell'affido dei minori, ad esempio, a fronte di una media nazionale di spesa per minore residente pari a 10 euro, alcune ATS delle regioni meridionali raggiungono valori superiori a 16 euro. Per quanto riguarda l'assistenza domiciliare alle persone con disabilità, a fronte di una media nazionale di 341 euro pro-capite, molte ATS del Sud destinano risorse superiori ai 600 euro, segnalando un'attenzione particolare verso la domiciliarità. Anche nell'area degli interventi per gli anziani si riscontrano performance sopra la media in alcune realtà del Mezzogiorno. Questi risultati invitano a superare una

lettura meramente dicotomica del divario Nord-Sud e a riconoscere la presenza di esperienze territoriali virtuose anche in contesti tradizionalmente considerati più deboli.

GESTIONE DEI SERVIZI CARATTERIZZATA DA MARCATA FRAMMENTAZIONE

La gestione dei servizi resta caratterizzata da una marcata frammentazione. Nella stragrande maggioranza dei casi, la spesa continua infatti a essere gestita dai singoli Comuni, che nel 2022 hanno amministrato in media il 67% del totale. Laddove sono presenti entità associative autonome tra enti locali l'allocazione della spesa sociale risulta più stabile e costante, indipendentemente dalla situazione finanziaria dei singoli bilanci comunali. Ciò suggerisce che tali forme organizzative, dotate di una propria autonomia gestionale e bilancio, siano in grado di garantire una maggiore resilienza del sistema dei servizi sociali territoriali.

GERIA: NEL PAESE EMERGE UN BISOGNO CRESCENTE DI POLITICHE SOCIALI

“Nel Paese – ha affermato il consigliere Alessandro Geria, coordinatore dell'Osservatorio nazionale sui servizi sociali territoriali – emerge un bisogno crescente di politiche sociali che debbono rappresentare un vero e proprio pilastro del nostro sistema di *welfare*. Lo dimostra il fatto che, pur crescendo, la spesa sociale risulta ancora insufficiente, ferma a mezzo punto di Pil e che le persone utenti dei servizi con una cartella sociale sono in aumento, superando quota 2 milioni e 300 mila, di cui oltre un terzo bambini e nuclei familiari con figli, cui vanno aggiunti tutti i beneficiari di servizi che non richiedono una presa in carico. Ragionare quindi a 25 anni dalla Legge 328/2000, che ha istituito il sistema integrato di servizi sociali territoriali, significa non ridurre le politiche sociali alla automatica somma di

interventi e prestazioni e considerare che questo segmento delle politiche pubbliche ha bisogno di un ecosistema in cui istituzioni, parti sociali e terzo settore dialogano e programmano insieme le strategie per contrastare il disagio e favorire il benessere di persone e famiglie”.

“Infatti, l’aumento di spesa e utenti – ha proseguito Geria – non si distribuisce tra i territori in maniera equilibrata, segnando profondissime divaricazioni non solo tra Nord e Sud, ma anche all’interno delle medesime Regioni e Province a danno di piccoli Comuni, aree delle cinture urbane, periferiche ed a scarsa densità di popolazione. Fratture che si aggravano se si analizzano singoli servizi e che non vedono significative evoluzioni nella quota di risorse destinata agli anziani”.

“Per tale motivo in questa ricorrenza come CNEL, tramite l’Osservatorio nazionale sui servizi sociali territoriali, non vogliamo limitarci a celebrare l’evento, ma fornire al dibattito pubblico un contributo sia attraverso un Rapporto sullo stato dei servizi sociali, sia avanzando una proposta di legge di revisione con l’obiettivo di dare una cornice di riferimento e quindi maggior vigore ai processi, non sempre lineari, avviati dalla riforma del 2000. Garantire i diritti di cittadinanza tramite una rete integrata di interventi e servizi sociali è di piena attualità e va perseguita: completando la definizione ed il finanziamento dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali dando però maggiore coerenza ai processi avviati; riorganizzando le risorse nazionali con il recupero del ruolo primario del Fondo nazionale delle Politiche sociali; utilizzando criteri di riequilibrio territoriale nella ripartizione dei finanziamenti e semplificando i processi di spesa; sostenendo la capacità amministrativa e le dotazioni professionali degli Ambiti territoriali sociali; valorizzando il ruolo delle Aziende pubbliche dei servizi alle persone; garantendo processi di partecipazione strategica e non solo gestionale di parti sociali e terzo settore”.

SERVIZI SOCIALI: IL DDL CNEL A 25 ANNI DALLA LEGGE QUADRO

Il 25 settembre scorso l'Assemblea del CNEL ha approvato un Disegno di legge con modifiche e integrazioni alla Legge quadro 328/2000, che ha definito in Italia il sistema integrato dei servizi sociali. L'iniziativa è nata grazie all'ampia istruttoria svolta dall'Osservatorio Nazionale dei Servizi Sociali Territoriali (ONSST). Il Ddl poggia sulla consapevolezza che, a 25 anni dalla riforma, si richieda un intervento mirato sulla Legge quadro, sia per migliorare l'azione amministrativa, soprattutto in relazione ai cittadini più fragili, sia per garantire un pieno coinvolgimento dei corpi intermedi. Mantenendo l'impianto complessivo della norma, la proposta legislativa del CNEL si indirizza su tre ambiti in particolare: un aggiornamento terminologico, un adeguamento normativo e l'introduzione di alcune modifiche sulla scorta delle esperienze maturate in questi anni.

In particolare, il Ddl prevede:

- **Sviluppo e integrazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)**, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Viene anche istituito un Fondo unico nazionale, che accorpa i diversi fondi preesistenti e le cui risorse vengono trasferite direttamente agli Ambiti Territoriali Sociali (ATS);
- **Rafforzamento delle strutture di governance locali**, data la notevole variabilità nella capacità di gestione associata della spesa sociale tra i diversi territori. Viene rafforzato il sistema degli ATS, anche favorendo l'effettivo inserimento delle Aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) nel sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali. Viene poi rafforzato l'investimento in formazione e supporto tecnico per le amministrazioni locali, nell'ottica dell'armonica collaborazione tra i diversi livelli istituzionali;

- **Partecipazione attiva dei corpi intermedi e del terzo settore**, promuovendo il coinvolgimento delle parti sociali, degli enti del terzo settore e del mondo del volontariato laico e religioso;
- **Riforma figure professionali e sostegno ai caregiver**, rivedendo le figure professionali sociali, a cui si accede tramite percorsi universitari e corsi di formazione regionali. Si distingue tra assistente familiare professionale e *caregiver* familiare, valorizzandone le competenze e facilitandone il reinserimento lavorativo;
- **Sostegno alle categorie vulnerabili**, con misure specifiche per le persone in forte disagio abitativo, per i minori, per chi subisce violenza di genere. Inoltre, si interviene per contrastare i fenomeni di gioco patologico e isolamento sociale, per favorire il reinserimento sociale e lavorativo delle persone con disabilità e per abbattere il rischio recidiva di coloro che sono sottoposti a provvedimento dell'autorità giudiziaria; previste anche misure di orientamento per i cittadini italiani che rientrano dopo un periodo di residenza all'estero;
- **Trasparenza e Monitoraggio**, con l'introduzione di un riferimento al Fascicolo Sociale e Lavorativo del Cittadino (FSL). È rafforzato anche il monitoraggio dell'andamento della spesa sociale, con particolare riferimento ai LEP e ai beneficiari degli interventi, anche attraverso la condivisione delle banche dati.

La spesa sociale pro-capite dei Comuni (valori in euro)*

Componente dei servizi sociali	Indice	Media	Differenza massima fra ATS italiani	Differenza massima fra ATS della stessa regione	Differenza massima fra ATS della stessa città metropolitana
<i>Spesa sociale territoriale complessiva</i>	<i>Spesa per residente</i>	150	462	387	355
Famiglia e minori	Spesa per residente 0-17 anni	362	1.224	944	641
Adozioni e affido minori	Spesa per residente 0-17 anni	10	77	75	44
Strutture per minori	Spesa per residente 0-17 anni	81	350	348	348
Persone con disabilità	Spesa per residente <65 anni non autosufficiente	2.217	9.153	5.739	3.036
Assistenza residenziale alle persone con disabilità	Spesa per utente	12.217	-	-	-
Assistenza domiciliare alle persone con disabilità	Spesa per residente <65 anni non autosufficiente	341	4.662	4.467	1.521
Anziani	Spesa per residente ≥65 anni	93	963	665	106
Assistenza residenziale anziani	Spesa per utente	4.960	-	-	-
Assistenza domiciliare anziani	Spesa per residente <65 anni non autosufficiente	33	242	236	118
Servizio sociale professionale	Spesa per residente	9	45	37	24
Contrasto alla povertà	Spesa per residente	9	80	52	34

* Spesa dei Comuni singoli e associati, al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN, dati per ATS, anno 2022.