

# RAPPORTO CNEL

## I SERVIZI SOCIALI TERRITORIALI 2024

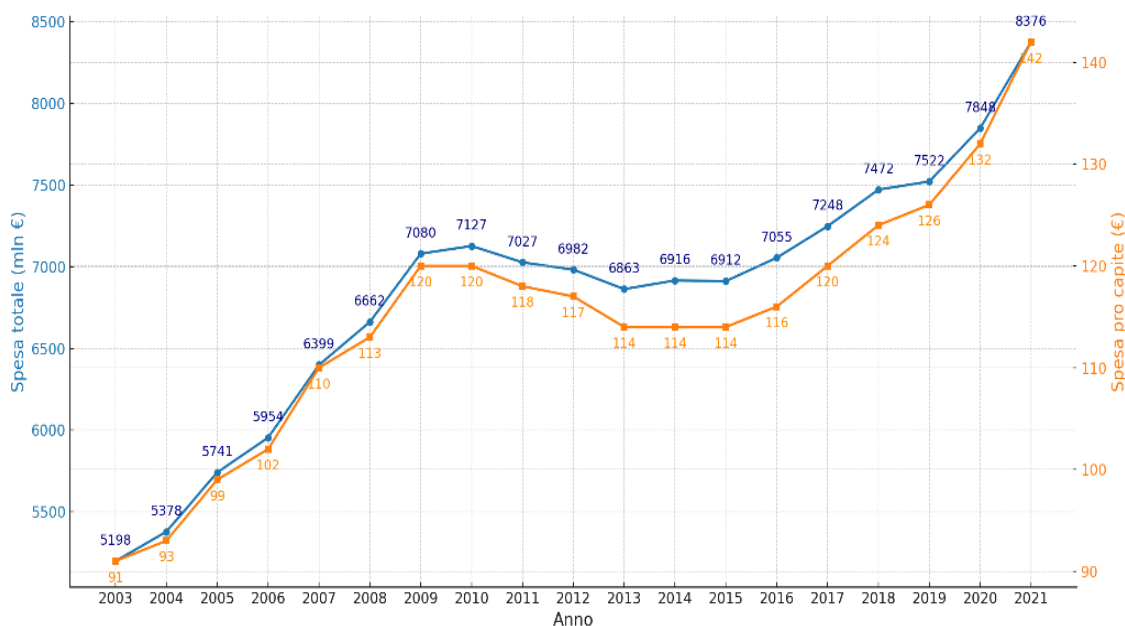
### Sintesi

#### “Modelli di *welfare* a confronto: cosa rivela l'analisi della spesa sociale dei Comuni *post* pandemia”

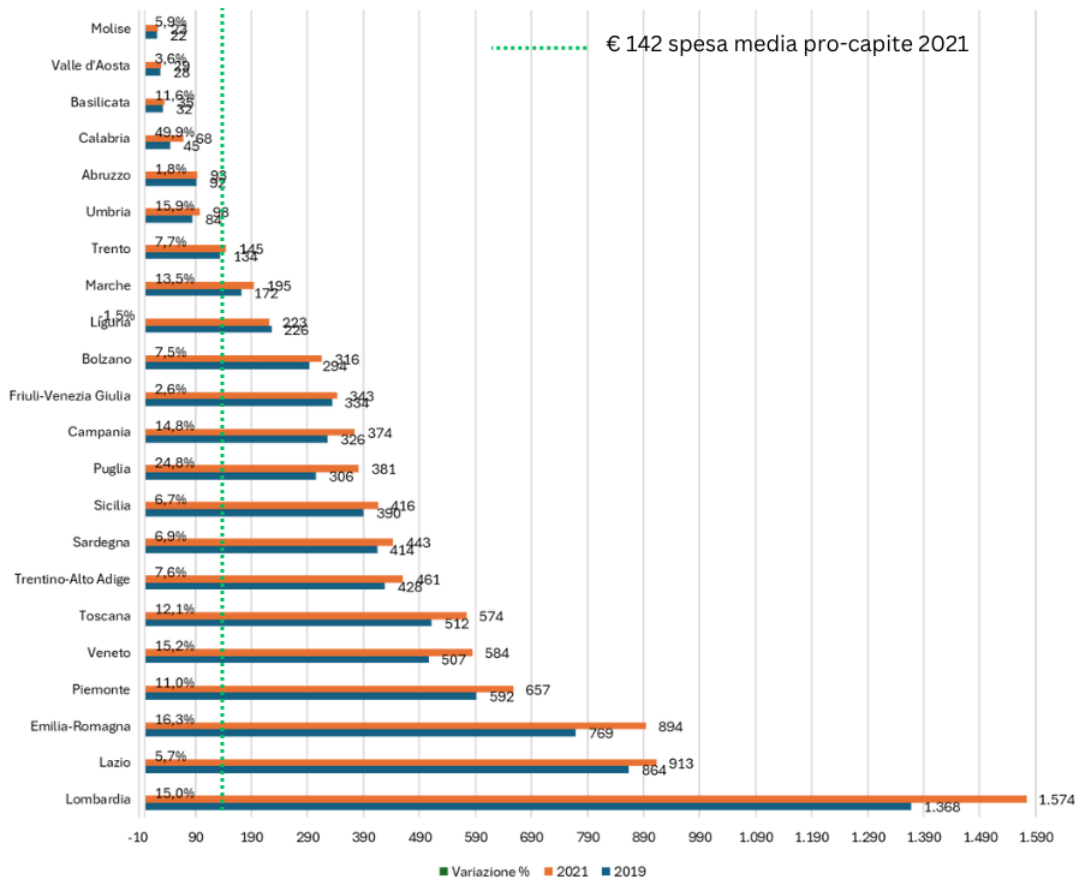
L'analisi diacronica delle dinamiche di spesa dei servizi sociali comunali a livello nazionale, regionale, provinciale e di Ambito territoriale sociale (ATS) proposta nel presente Rapporto 2024 fornisce informazioni utili a comprendere l'andamento complessivo della evoluzione dell'impegno finanziario che caratterizza il sistema degli interventi e servizi sociali e le diverse strategie adottate in materia dalle Amministrazioni Locali. L'elaborazione originale presentata nel Rapporto, sulla base di dati ISTAT, contribuisce alla conoscenza di un contesto che appare “in movimento” dopo la pandemia, ma ancora estremamente differenziato. L'analisi, quindi, offre indicazioni utili a sostenere il processo di definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali. In particolare, emerge quanto segue.

1. Dopo un decremento negli anni del post-crisi economica e delle finanze pubbliche (2011-2013), **la spesa sociale dei comuni** al netto delle compartecipazioni dagli utenti e del SSN **ha raggiunto nel 2021 un massimo storico, pari a € 8,4 mld, ovvero € 142 pro-capite.** L'aumento registrato nel periodo 2019/2021 ha riguardato, sia pure in maniera diversa, tutte le Regioni italiane, ad eccezione della Liguria.

**Fig. 1.** La spesa sociale dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN, 2003-2021, spesa totale in mln di euro (scala di sinistra) e spesa pro-capite, valori in euro (scala di destra).

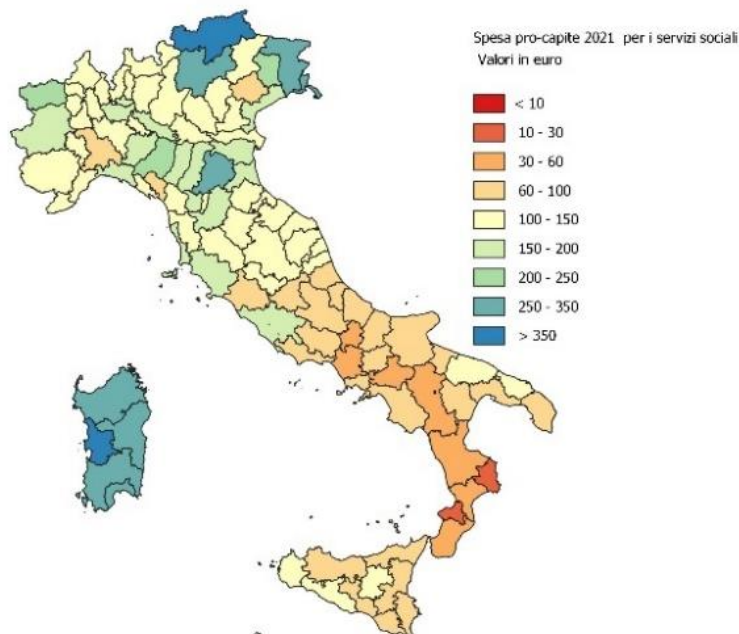


**Fig. 2.** La spesa sociale dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN, variazione percentuale 2021 su 2019 e valori assoluti in euro 2019 e 2021.



2. **Tra il 2019 e il 2021, le variazioni della spesa pro-capite a livello provinciale hanno mostrato differenze significative.** Province come Vibo Valentia (+129%), Benevento (+80%), Reggio di Calabria (+63%) o Grosseto (+62%) hanno registrato aumenti notevoli grazie alle risorse aggiuntive centrali post-pandemia; tuttavia, non sempre l'incremento ha migliorato la situazione, come a Vibo Valentia che rimane ultima per livello di spesa (€ 16). In **38 province dal profilo conservativo**, fra cui quasi tutta la Sicilia, la spesa è cresciuta meno della media ed è rimasta inferiore alla media nazionale; **26 province hanno osservato una espansione moderata della spesa**, ossia è aumentata ma non a sufficienza per superare la media nazionale. Altre **26**, soprattutto al Nord e in Sardegna, hanno **consolidato la propria posizione di superiorità** rispetto alla media nazionale, ma hanno aumentato la spesa in misura più contenuta che altrove. Infine, solo **17**, localizzate principalmente nel Nord Italia, Marche e Toscana, **hanno osservato una intensificazione elevata della spesa** portandola a livelli superiori alla media.

**Fig. 3.** La spesa sociale pro-capite dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN, dati per provincia 2021, valori in euro.



**Fig. 4.** La variazione 2021 su 2019 della spesa sociale pro-capite dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN, dati per provincia.

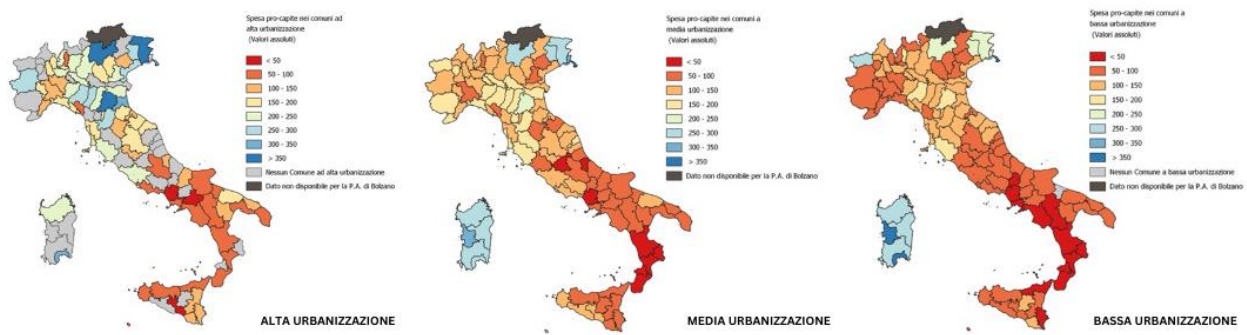
Provincia	Spesa			Rank			Profilo di policy
	2021	2019	Var. %	2021	2019	Var. %	
Vibo Valentia	16	7	129	107	107	1	Espansione moderata
Benevento	74	41	80	91	101	2	Espansione moderata
Reggio di Calabria	44	27	63	102	103	3	Espansione moderata
Grosseto	194	120	62	15	43	4	Intensificazione
Catanzaro	42	26	62	103	105	5	Espansione moderata
Cosenza	35	23	52	105	106	6	Espansione moderata
Caltanissetta	91	64	42	79	91	7	Espansione moderata
Fermo	125	91	37	53	68	8	Espansione moderata
Bari	129	96	34	48	63	9	Intensificazione
Lecce	83	62	34	86	93	10	Espansione moderata
Siena	146	110	33	37	51	11	Intensificazione
Pistoia	168	132	27	24	32	12	Intensificazione
Barletta-Andria-Trani	76	60	27	88	96	13	Espansione moderata
Matera	88	70	26	82	86	14	Espansione moderata
Livorno	168	134	25	25	30	15	Intensificazione
Biella	143	116	23	42	49	16	Intensificazione
Sondrio	106	86	23	64	76	17	Espansione moderata
Ancona	149	121	23	31	40	18	Intensificazione
Mantova	146	119	23	38	45	19	Intensificazione
Frosinone	92	75	23	77	84	20	Espansione moderata
Bergamo	148	121	22	34	41	21	Intensificazione

Provincia	Spesa			Rank			Profilo di policy
	2021	2019	Var. %	2021	2019	Var. %	
Brescia	149	122	22	32	38	22	Intensificazione
Ragusa	84	69	22	85	87	23	Espansione moderata
Ravenna	194	160	21	16	23	24	Intensificazione
Bologna	284	236	20	6	12	25	Intensificazione
Reggio nell'Emilia	194	162	20	17	22	26	Intensificazione
Novara	146	122	20	39	39	27	Intensificazione
Brindisi	104	87	20	66	72	28	Espansione moderata
Imperia	147	123	20	35	36	29	Intensificazione
Treviso	92	77	19	78	82	30	Espansione moderata
Monza e della Brianza	166	139	19	27	27	31	Intensificazione
Caserta	38	32	19	104	102	32	Espansione moderata
Ascoli Piceno	103	87	18	68	73	33	Espansione moderata
Vercelli	123	104	18	56	57	34	Espansione moderata
Viterbo	98	83	18	74	79	35	Espansione moderata
Terni	105	89	18	65	70	36	Espansione moderata
Napoli	73	62	18	92	94	37	Espansione moderata
Parma	208	177	18	14	15	38	Intensificazione
Lodi	136	116	17	46	50	39	Intensificazione
Perugia	116	99	17	60	61	40	Espansione moderata
Padova	118	101	17	58	58	41	Espansione moderata
Pisa	140	120	17	43	44	42	Intensificazione
Rimini	127	109	17	51	52	43	Intensificazione
Cremona	157	135	16	29	29	44	Intensificazione
Lecco	101	87	16	71	74	45	Espansione moderata
Nuoro	282	243	16	8	10	46	Intensificazione
Rovigo	117	101	16	59	59	47	Espansione moderata
Cuneo	125	108	16	54	53	48	Espansione moderata
Verona	125	108	16	55	54	49	Espansione moderata
Campobasso	89	77	16	80	83	50	Espansione moderata
Oristano	351	304	15	2	4	51	Intensificazione
Palermo	75	65	15	90	90	52	Espansione moderata
Asti	121	105	15	57	55	53	Espansione moderata
Ferrara	168	146	15	26	25	54	Intensificazione
Piacenza	170	148	15	23	24	55	Espansione moderata
Vicenza	111	98	13	62	62	56	Conservativo
Lucca	137	121	13	44	42	57	Consolidamento
Verbano-Cusio-Ossola	132	117	13	47	47	58	Consolidamento
Alessandria	100	89	12	73	71	59	Conservativo
Milano	192	171	12	18	18	60	Consolidamento
Forlì-Cesena	149	133	12	33	31	61	Consolidamento
Venezia	161	144	12	28	26	62	Consolidamento
Varese	137	123	11	45	37	63	Consolidamento
Como	144	130	11	41	33	64	Consolidamento
Messina	62	56	11	98	99	65	Conservativo
Sud Sardegna	276	250	10	9	8	66	Consolidamento
Taranto	87	79	10	83	81	67	Conservativo
Cagliari	283	257	10	7	6	68	Consolidamento
Trapani	115	105	10	61	56	69	Conservativo
Latina	93	85	9	76	77	70	Conservativo
Pesaro e Urbino	128	117	9	50	48	71	Consolidamento
Savona	129	118	9	49	46	72	Consolidamento
Torino	181	166	9	22	20	73	Consolidamento

Provincia	Spesa			Rank			Profilo di policy
	2021	2019	Var. %	2021	2019	Var. %	
Salerno	73	67	9	93	89	74	Conservativo
Enna	102	94	9	70	65	75	Conservativo
Foggia	68	63	8	96	92	76	Conservativo
Trento	267	248	8	10	9	77	Consolidamento
Belluno	101	94	7	72	66	78	Conservativo
Pavia	103	96	7	69	64	79	Conservativo
Bolzano	592	553	7	1	1	80	Consolidamento
Modena	184	172	7	20	17	81	Consolidamento
Potenza	53	50	6	100	100	82	Conservativo
Catania	89	84	6	81	78	83	Conservativo
La Spezia	147	139	6	36	28	84	Consolidamento
Roma	184	174	6	21	16	85	Consolidamento
Chieti	76	72	6	89	85	86	Conservativo
Trieste	324	307	6	3	3	87	Consolidamento
Valle d'Aosta	231	220	5	13	13	88	Consolidamento
Pescara	65	62	5	97	95	89	Conservativo
Udine	286	273	5	5	5	90	Consolidamento
Pordenone	250	239	5	12	11	91	Consolidamento
Crotone	28	27	4	106	104	92	Conservativo
Avellino	59	57	4	99	97	93	Conservativo
Arezzo	104	101	3	67	60	94	Conservativo
Firenze	188	183	3	19	14	95	Consolidamento
Massa-Carrara	94	92	2	75	67	96	Conservativo
L'Aquila	69	68	1	95	88	97	Conservativo
Sassari	253	251	1	11	7	98	Consolidamento
Teramo	81	81	0	87	80	99	Conservativo
Macerata	127	129	-2	52	34	100	Consolidamento
Siracusa	85	90	-6	84	69	101	Conservativo
Gorizia	305	324	-6	4	2	102	Consolidamento
Genova	153	166	-8	30	21	103	Consolidamento
Agrigento	109	124	-12	63	35	104	Conservativo
Isernia	50	57	-12	101	98	105	Conservativo
Prato	145	167	-13	40	19	106	Consolidamento
Rieti	71	87	-18	94	75	107	Conservativo

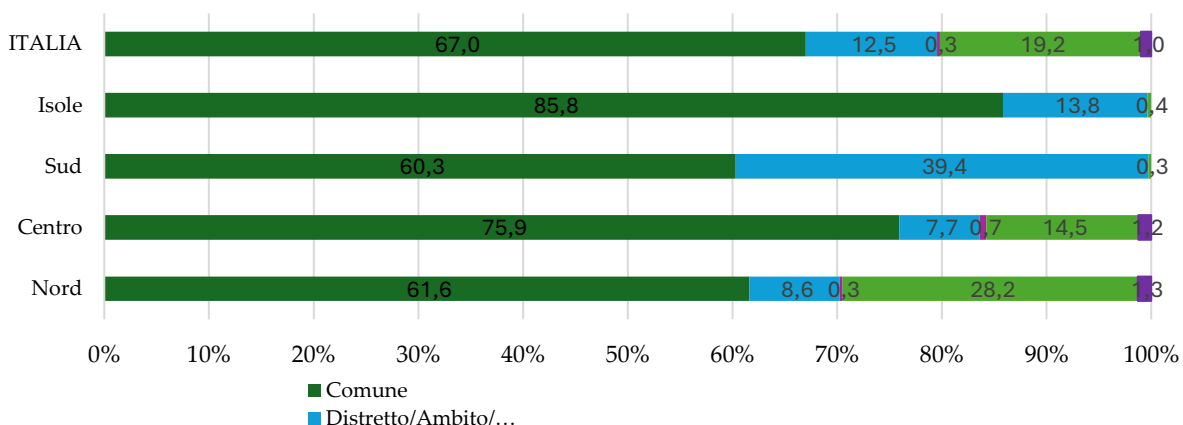
3. **I comuni più densamente popolati tendono a investire di più in spesa sociale**, anche se con differenze sostanziali fra i territori. **I comuni a media urbanizzazione presentano una spesa intermedia e più omogenea** rispetto a quelli con alta urbanizzazione, mentre nei **comuni a bassa urbanizzazione (rurali e periferici) la spesa sociale è notevolmente inferiore**, riflettendo forse minori necessità o risorse disponibili per questo tipo di interventi. Nelle Città Metropolitane (CM) si nota che, nella maggioranza dei casi, la spesa pro-capite più alta si riscontra nell'ATS che include il comune capoluogo rispetto a quelli che includono i comuni di cintura, accentuando quindi il fenomeno del divario centro-periferia.

Fig. 5-6-7. La spesa sociale pro-capite provinciale dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN nei comuni ad alta urbanizzazione, 2021, valori in euro.



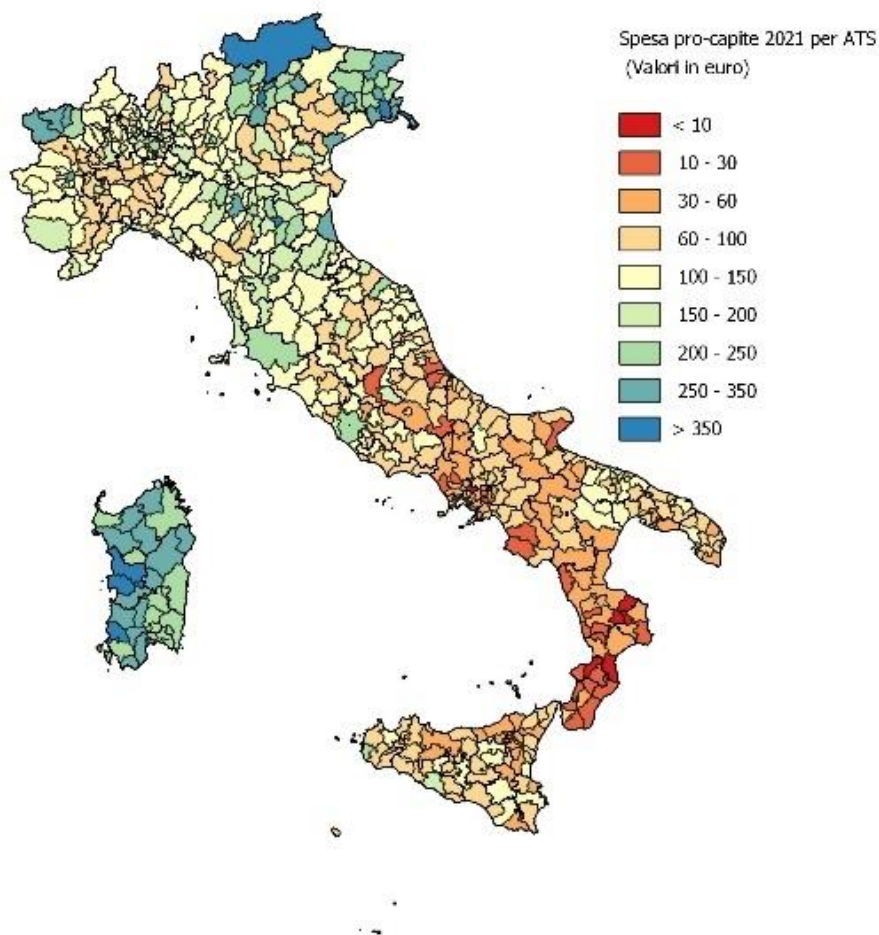
4. **Le strutture di governance dei servizi sociali territoriali sono molto differenziate fra le varie regioni. La gestione è principalmente a carico del singolo comune (67% dei casi)**, anche se le regioni del Nord e quelle del Sud fanno più ricorso ad altre forme di governance, mentre la centralità dei comuni è maggiore per le aree del Centro e delle Isole. Al Nord la gestione della spesa sociale è affidata per il 28% a Consorzi, Unione di Comuni o altre forme associative di Comuni, e al Sud, per il 39% al distretto/ambito/zona sociale. Questo indica una **diversificazione dei modelli di gestione della spesa sociale, con soluzioni organizzative differenti a seconda delle aree geografiche**.

Fig. 8. I gestori della spesa sociale territoriale, suddivisione per macro-aree geografiche, 2021.



5. Le differenze all'interno delle regioni sono ancora più accentuate **analizzando i dati scomposti rispetto ai 604 ATS**, anziché rispetto ai 107 territori provinciali. Ad esempio, in Campania (Ambito S05 Salerno: € 170 – Ambito C02 Santa Maria a Vico: € 8), Lombardia (Distretto 01 Brescia: € 245 – Distretto di Campione d'Italia: € 13) e Calabria (Distretto di Reggio Calabria: € 93 – Distretto di San Giovanni in Fiore: € 7), si registra la variabilità più alta.

**Fig. 10.** La spesa sociale pro-capite dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN, scomposizione per ATS, 2021, valori in euro.



6. **L’allocazione delle risorse per aree di utenza** evidenzia che per **le disabilità** (nel periodo 2019/2021) **la spesa aumenta** di quasi il 6%, mentre **diminuisce quella per anziani e famiglie e minori** (Fig. 11).

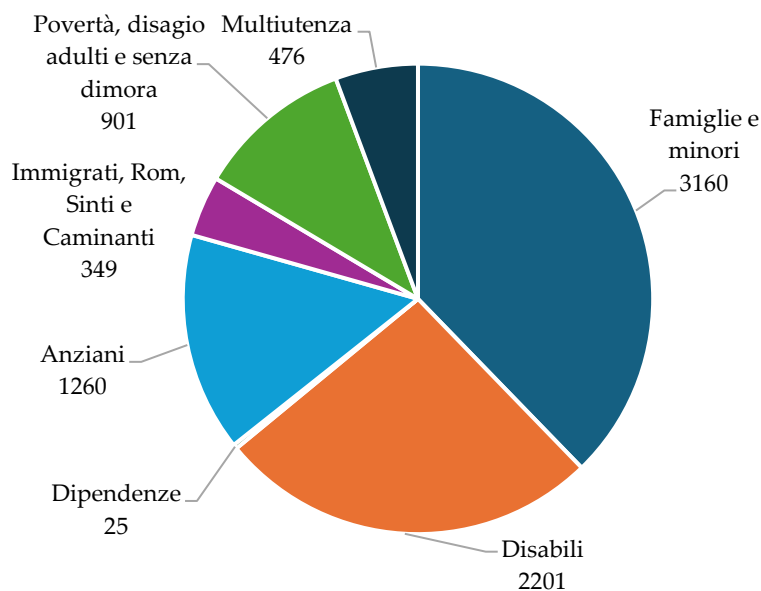
Per le **disabilità** si allocano dai € 6.485 per persona disabile a Oristano a meno di un decimo, ossia € 498, a Reggio Calabria (rif. Rapporto Fig. 17 e 18).

Per gli **anziani**, da un massimo di € 1.419 per persona anziana residente di Bolzano, ad un minimo di € 5 a Vibo Valentia (rif. Rapporto Fig. 19 e 20).

Per le **famiglie e minori**, dai € 1.213 per residente di età compresa fra 0 e 17 anni a Trieste, ai € 38 di Vibo Valentia (Fig. 12 e 13).

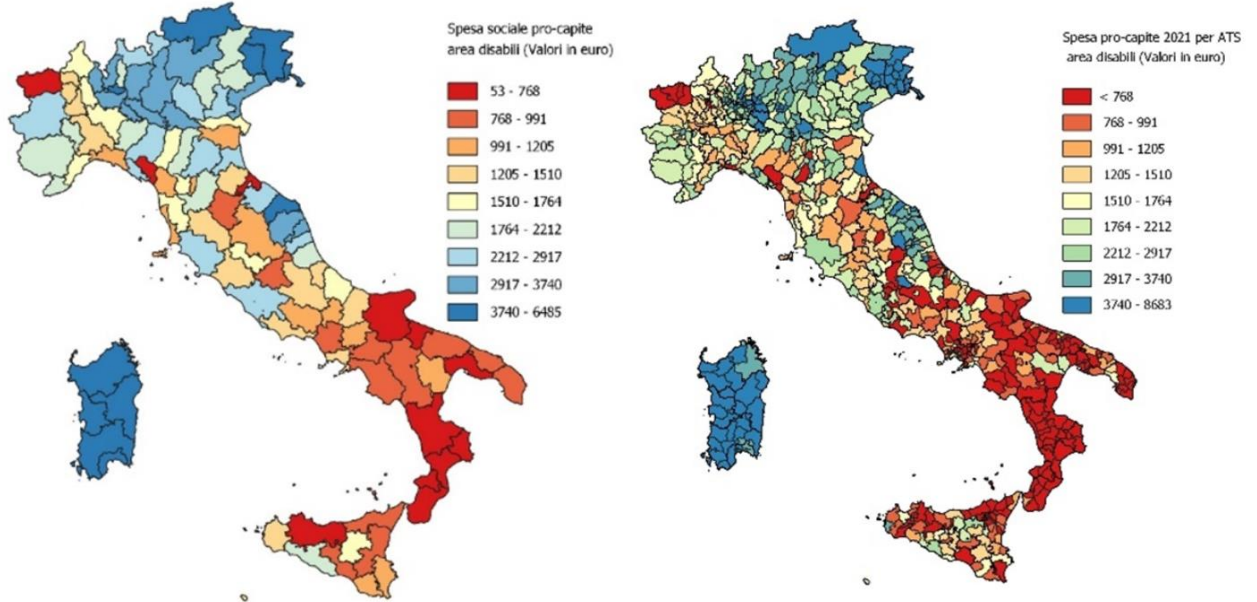
Per questa ultima componente di spesa, è interessante notare che si spendono mediamente € 10 per residente fra 0 e 17 anni per **adozioni e affido di minori** (massimo a Torino con € 30, mentre Napoli, Chieti, Brindisi e Avellino solo € 2) (Fig. 14), € 72 ogni residente 0-17 anni per **strutture per i minori fuori dalla famiglia, ragazze madri e nuclei accolti nelle strutture** (massimo a Trieste con € 341, contro zero a Crotone) (Fig. 15) e € 938 ogni residente da 0 a 2 anni per i **servizi educativi per la prima infanzia** (massimo a Trieste con € 5.068 e minimo a Caserta con € 51) (Fig. 16).

**Fig. 11.** La spesa sociale per area di utenza dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN, 2021, valori assoluti, mln euro.



**Fig. 17 e 18 Spesa per disabili**

Spesa sociale media per ciascun residente con età inferiore a 65 anni non autosufficiente dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN nell'area Disabili, dati per provincia (a sinistra) e per ATS (a destra), 2021, valori in euro



**Fig. 19 e 20 Spesa per anziani**

Spesa sociale media per ciascun residente con età uguale o superiore a 65 anni dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN, area Anziani, dati per provincia (a sinistra) e per ATS (a destra), 2021, valori in euro

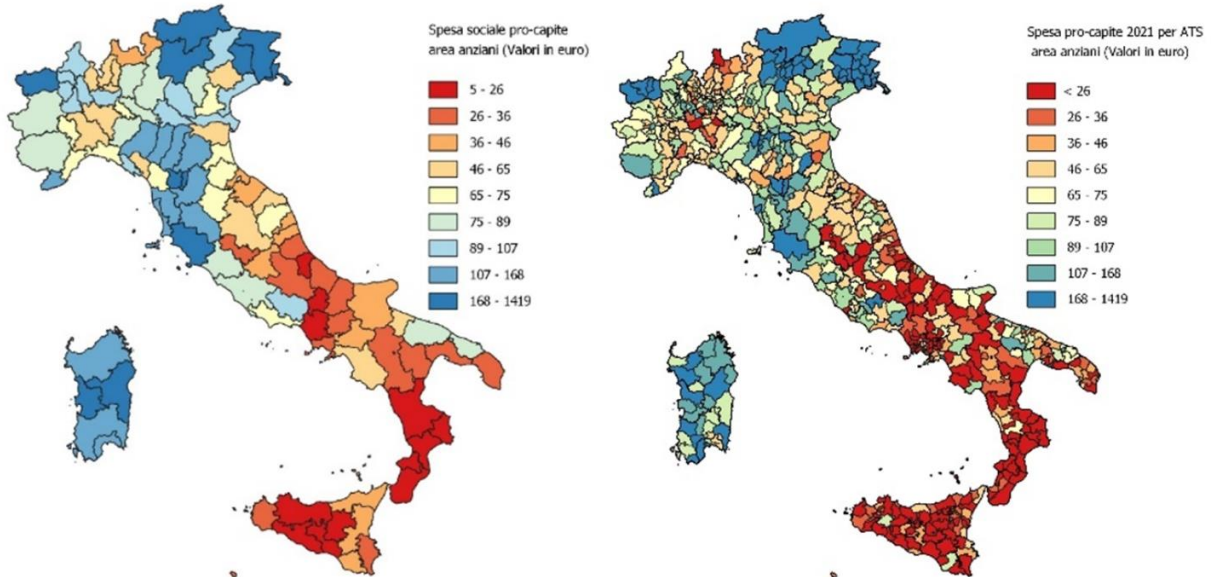


Fig. 12 e 13 Spesa per famiglia e minori

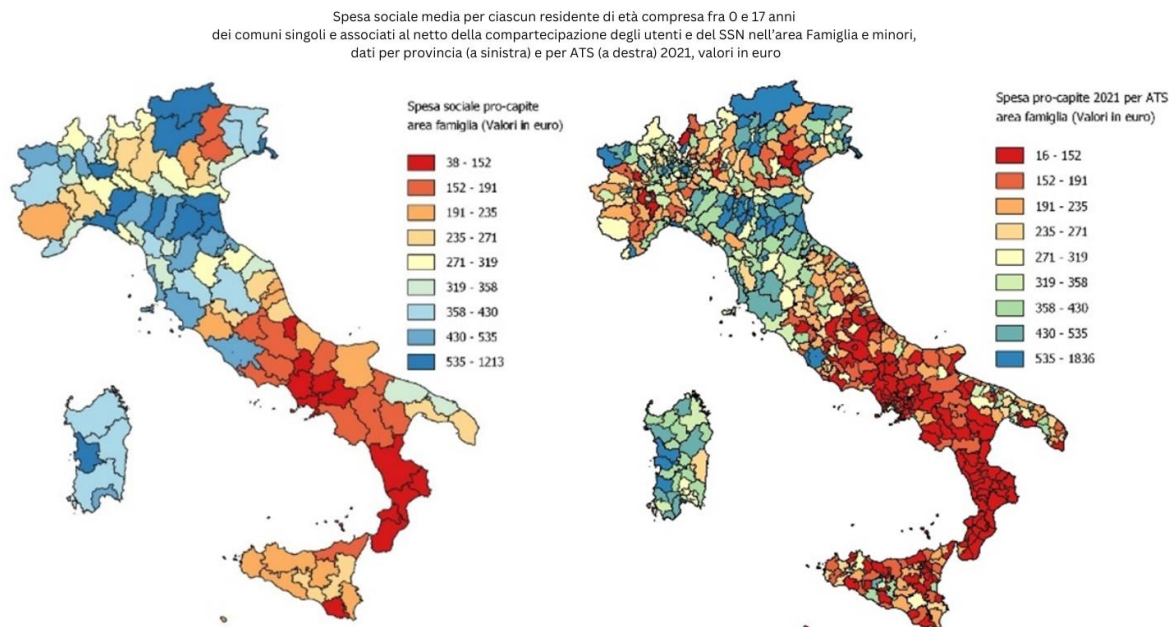
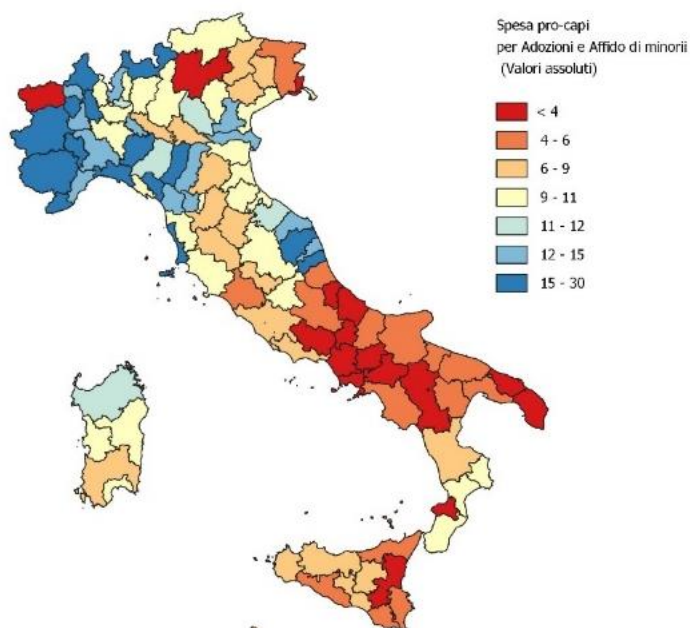
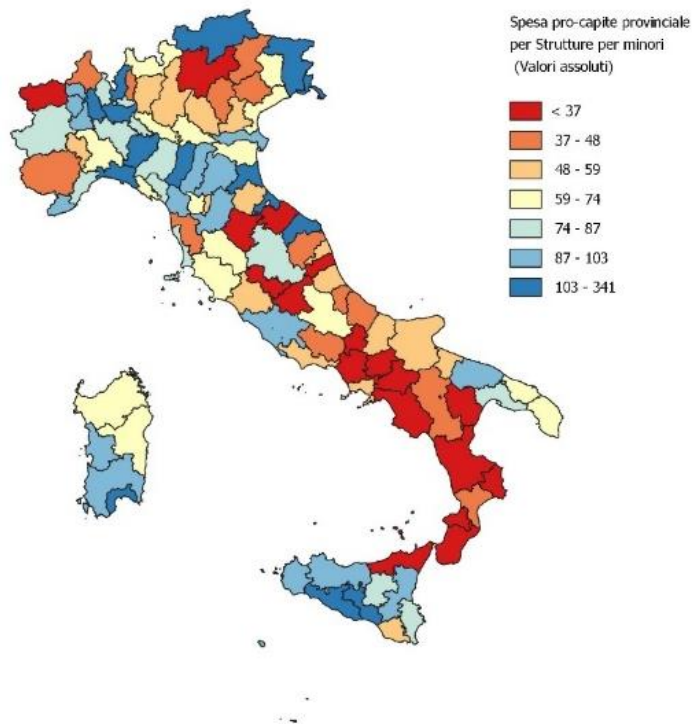


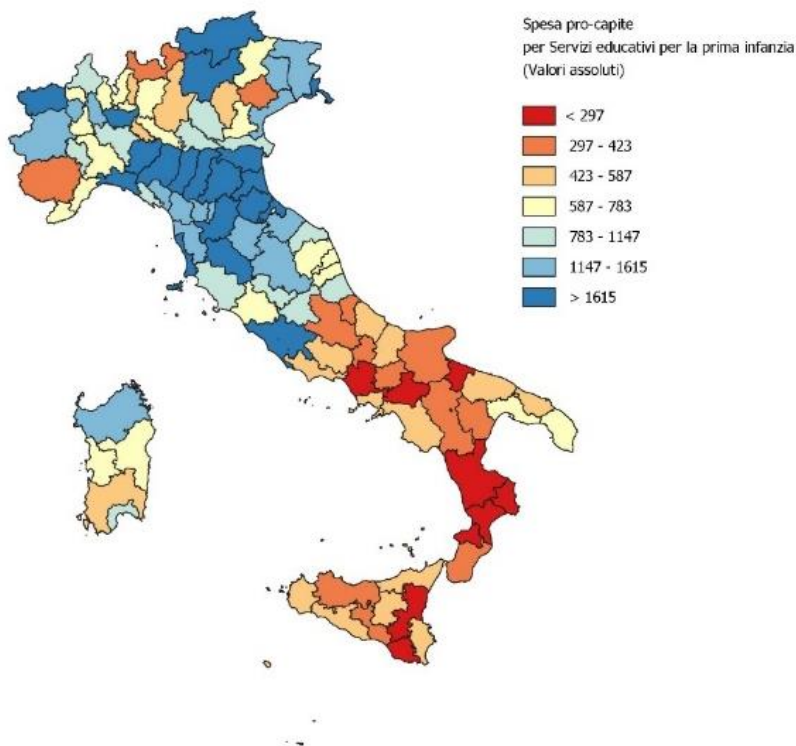
Fig. 14. La spesa sociale media per ciascun residente di età compresa fra 0 e 17 anni dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN, area Adozioni e affido di minori (servizio affido, servizio adozioni, contributi per l'affido dei minori), dati per provincia 2021, valori in euro.



**Fig. 15.** La spesa sociale media per ciascun residente di età compresa fra 0 e 17 anni dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN, area Strutture per minori (minori fuori dalla famiglia, ragazze madri, nuclei accolti nelle strutture), dati per provincia 2021, valori in euro.

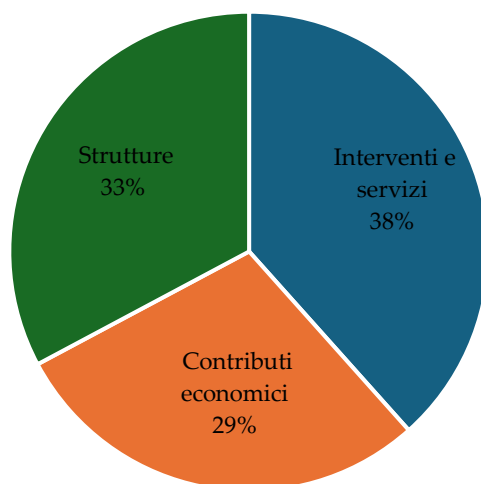


**Fig. 16.** La spesa sociale media per ciascun residente di età compresa fra 0 e 2 anni dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN, area Servizi educativi per la prima infanzia, dati per provincia 2021, valori in euro.

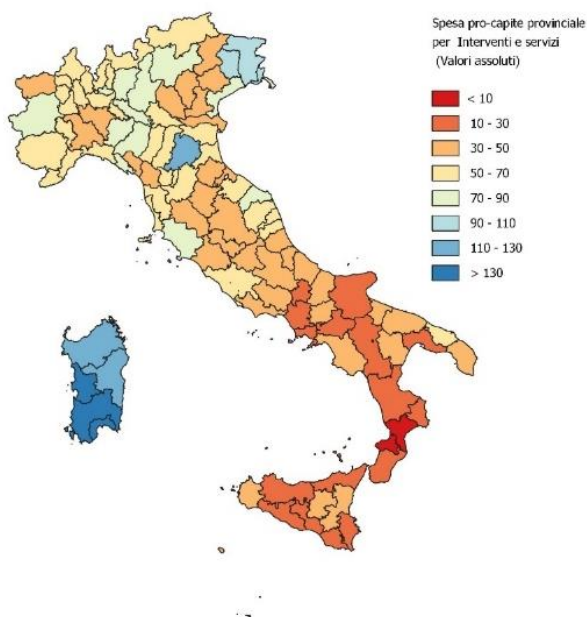


7. Gli interventi e servizi aumentano dell'8,8%, giungendo al 38% della spesa sociale territoriale. Quota maggioritaria rispetto alle altre componenti come le strutture al 33% e i contributi economici al 29% (Fig. 21). Fra le spese per servizi, che ammontano mediamente a € 55 per residente, si riscontrano notevoli differenziazioni territoriali, con il massimo a Oristano (€ 203) e il minimo a Catanzaro (€ 8) (Fig. 22), si annoverano, fra le altre: il servizio sociale professionale (assistenti sociali), per € 8 pro-capite (massimo a Trieste € 24 e minimo Reggio Calabria, quasi a zero), l'assistenza domiciliare ai disabili (Fig. 24), per € 335 a persona disabile residente (massimo a Oristano con € 2.749, minimo a Catanzaro con € 11) (Fig. 23) e l'assistenza domiciliare agli anziani, per € 36 per anziano residente (massimo a Oristano con € 150 e minimo a Catanzaro con € 1) (Fig. 25).

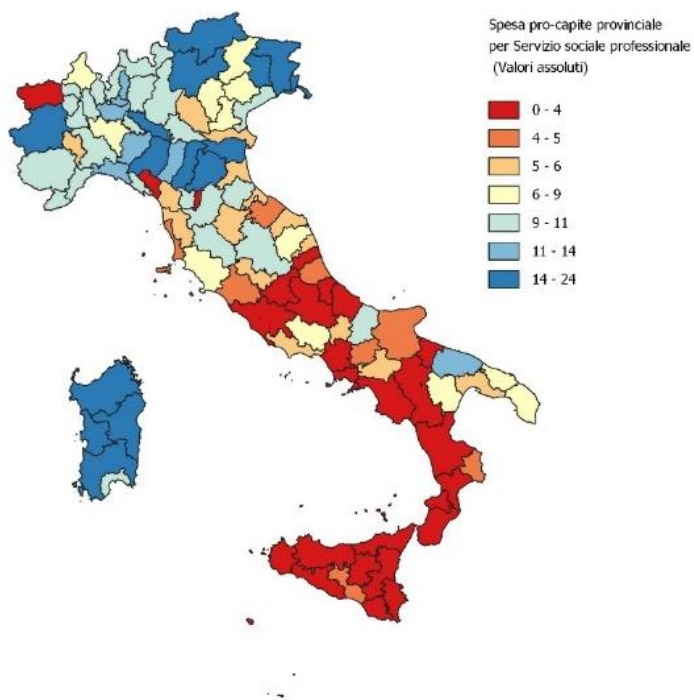
**Fig. 21.** Proporzione della spesa sociale dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN per categoria di intervento sociale, 2021.



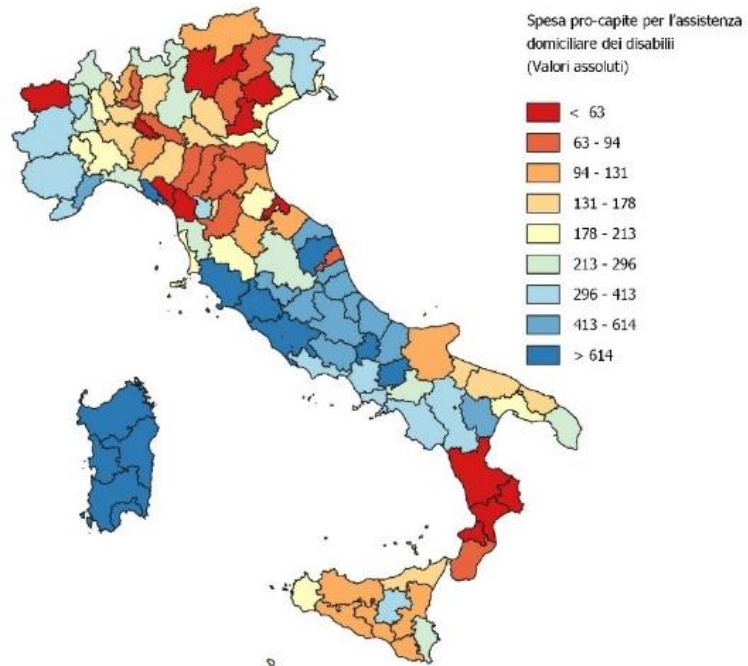
**Fig. 22.** La spesa sociale pro-capite dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN per Interventi e servizi, dati per provincia 2021, valori in euro.



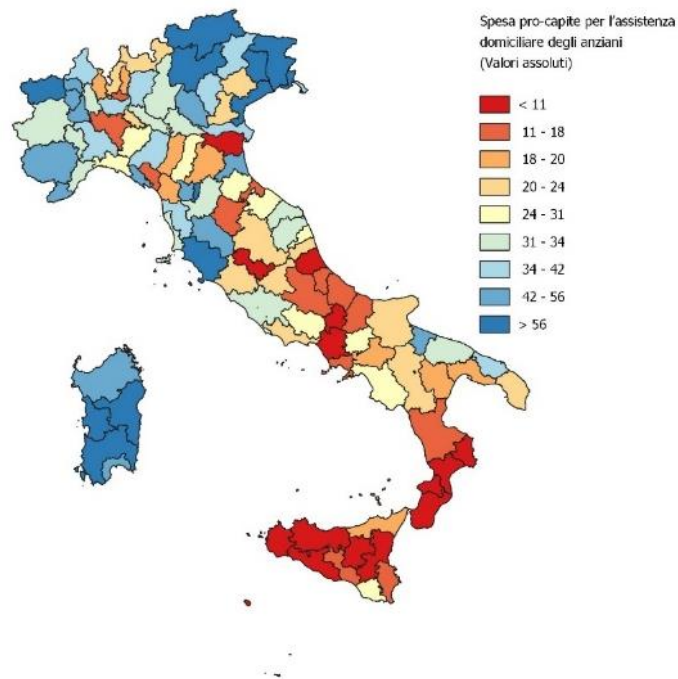
**Fig. 23.** La spesa sociale pro-capite dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN per il Servizio sociale professionale, dati per provincia 2021, valori in euro.



**Fig. 24.** La spesa sociale pro-capite provinciale dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN, Assistenza domiciliare disabili, 2021, valori in euro.

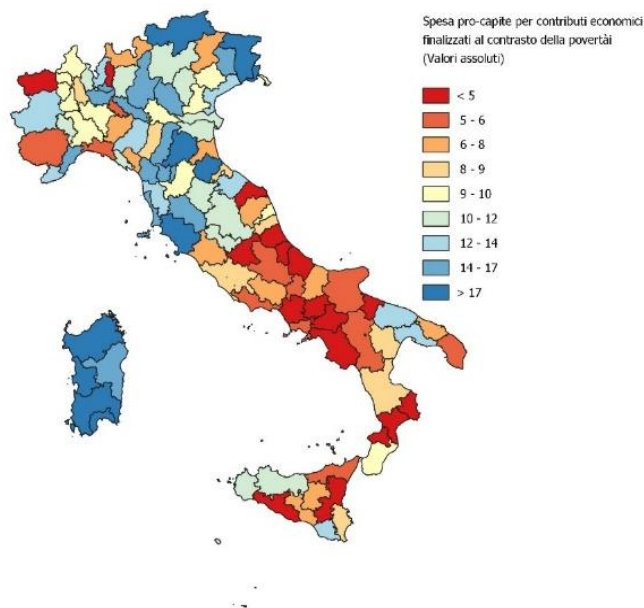


**Fig. 25.** La spesa sociale pro-capite provinciale dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN, Assistenza domiciliare agli anziani, 2021, valori in euro.

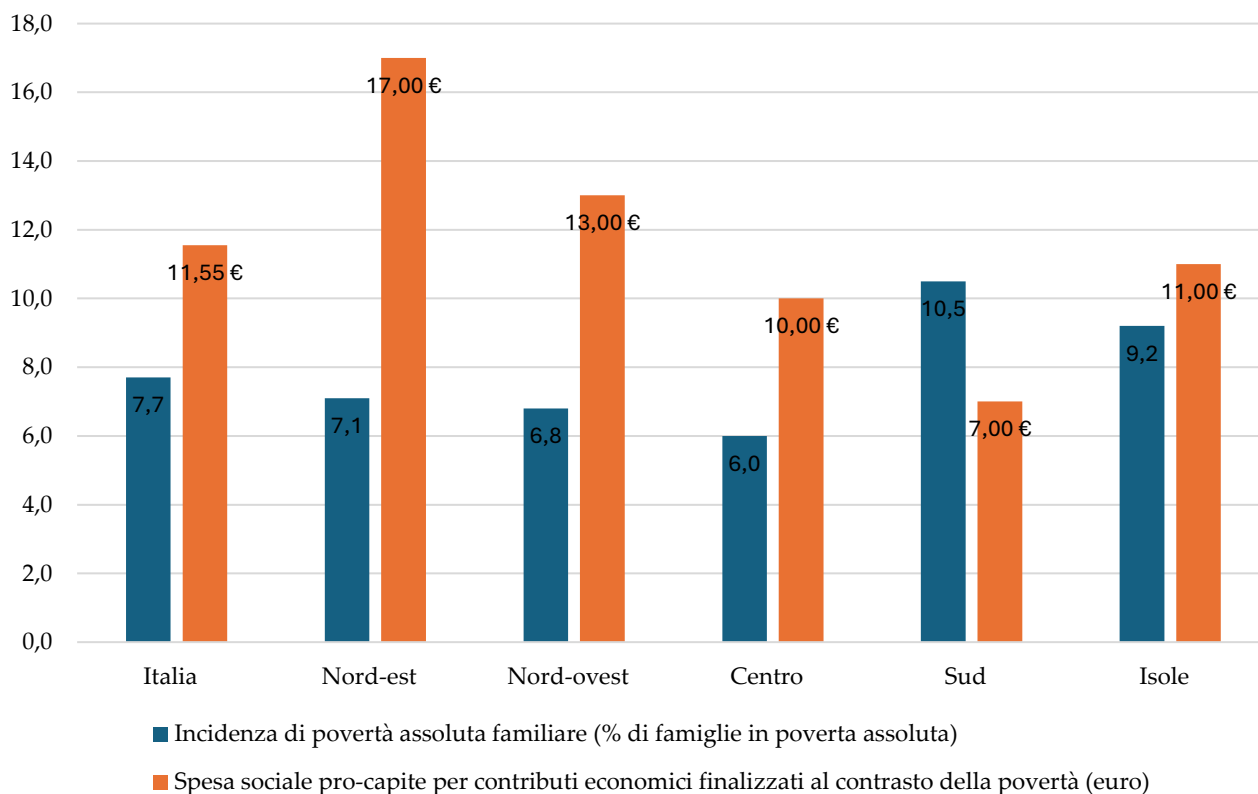


8. **I contributi economici per il contrasto alla povertà, erogati direttamente dai Comuni, sono pari a € 11 pro-capite (per residente), con massimi a Bolzano (€ 77), e minimi a Vibo Valentia (€ 1) (Fig. 27). Nel Nord-Est si registra un fenomeno di allocazione di risorse superiore agli altri territori d'Italia in relazione ai bisogni: nonostante l'incidenza della povertà assoluta familiare sia al 7,1%, leggermente inferiore alla media nazionale del 7,7%, la spesa pro-capite in quest'area risulta la più elevata dell'intera penisola (Fig. 28).**

**Fig. 27.** La spesa sociale pro-capite dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN, Contrasto della povertà, dati per provincia, 2021, valori in euro.



**Fig. 28.** Confronto tra spesa sociale pro-capite dei comuni singoli e associati al netto della compartecipazione degli utenti e del SSN, Contrasto della povertà, valori in euro, e Incidenza di povertà assoluta familiare (% di famiglie in povertà assoluta), per ripartizione geografica, 2021.



9. Il gruppo di regioni con un'elevata diffusione dei servizi e spesa sociale rimane invariato rispetto al 2019 e comprende Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna. La Calabria resta l'unica regione distanziata da tutte le altre, caratterizzata

da bassa spesa e scarsa incidenza di interventi, mentre in Basilicata, Campania, Sicilia e Molise, nonostante le risorse limitate, i servizi sociali sono quantitativamente migliorati rispetto al 2019. Rispetto al gruppo precedente, Umbria, Lazio, Abruzzo, e Puglia offrono mediamente più servizi a parità di spesa, mentre Lombardia e Toscana spendono di più ma possiedono uguale indice di incidenza di servizi. Liguria, Piemonte e Marche sono molto simili fra loro e osservano una spesa e quantità del servizio alte. **Trentino-Alto Adige rafforza la sua caratteristica distintiva di massimo impegno finanziario**, mentre il Veneto si distingue per l'alta diffusione di servizi con basso impegno finanziario, in funzione delle caratteristiche di governance e finanziarie del servizio, svolto in stretta relazione con il SSN. Infine, La Valle d'Aosta resta caratterizzata da bassa spesa e servizi limitati, poiché parte del servizio è reso dall'ente Regione e quindi al di fuori del perimetro di analisi di questo rapporto (Rif. Rapporto Fig. 30 e 31).

**Fig. 30.** Incidenza del numero di servizi erogati dai servizi sociali per popolazione residente, per provincia, 2021, valori percentuali.

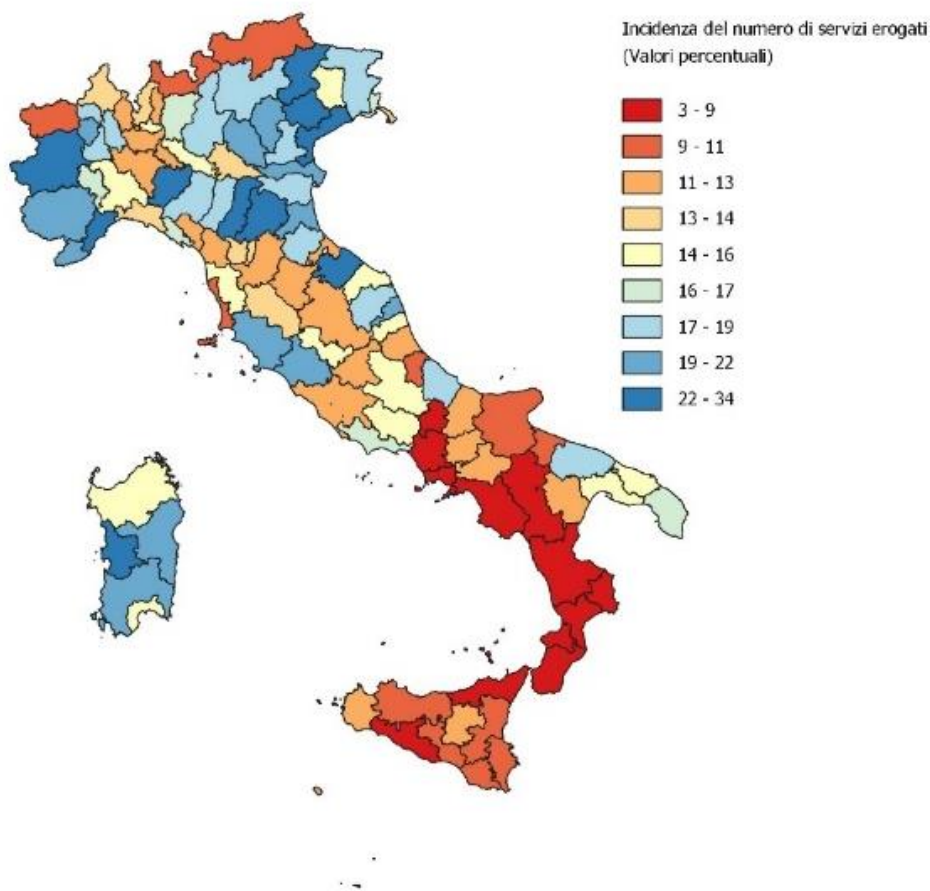


Fig. 31 e 32.

Matrice di posizionamento e profili di Incidenza degli interventi  
Spesa pro-capite 2021 (a sinistra) e 2019 (a destra)

