Dove sta andando la spesa sociale?

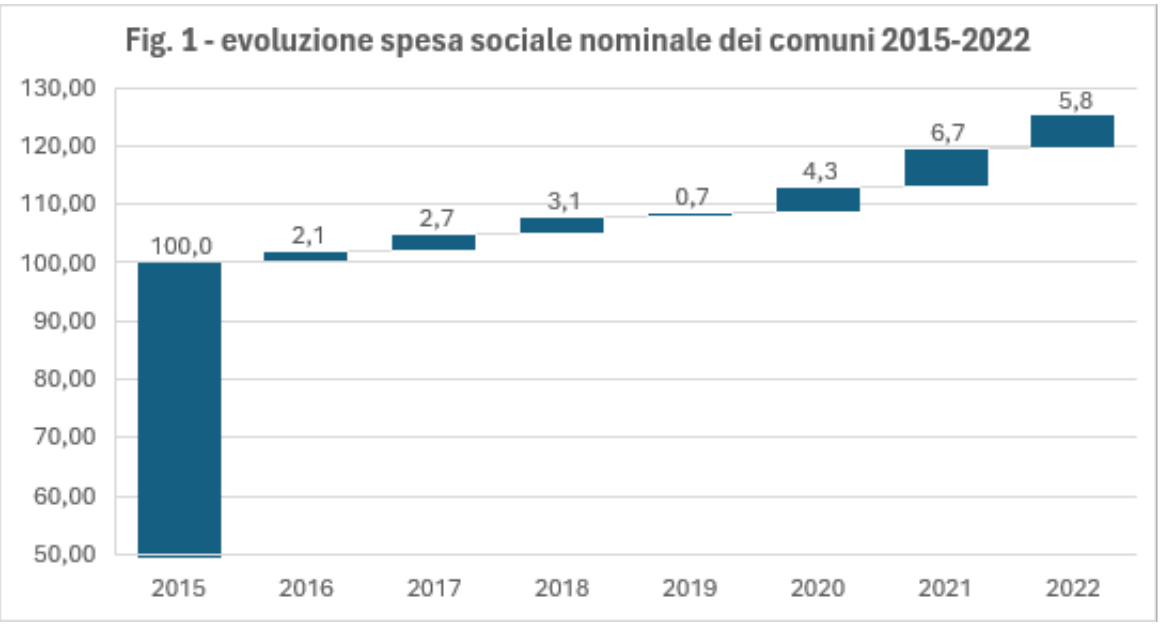
Stanno avvenendo i cambiamenti attesi dalle politiche nazionali?

Laura Pelliccia, | 29 aprile 2025

Le dinamiche della spesa

La spesa sociale locale continua a crescere in termini nominali. Secondo la più recente rilevazione Istat[note]La fonte per questa analisi è l'estrazione dei risultati dell'indagine Istat sugli interventi dei Comuni singoli ed aggregati effettuata a fine marzo 2025. Non è stata considerata la spesa sociale diretta delle Regioni e Province[/note], anche nel 2022, in continuità con le tendenze avviate in fase pandemica, la spesa dei Comuni[note]Al netto delle compartecipazioni[/note] fa registrare un aumento di 5,8 punti, portando le risorse 2022 al 128% della spesa 2015 (Fig. 1).

È doveroso tuttavia ricordare che il 2022, a causa delle tensioni internazionali, è stato un anno interessato da accentuate dinamiche di aumento dei prezzi: l'incremento nominale della spesa va dunque depurato dell'effetto dell'inflazione sulla spesa delle pubbliche amministrazioni, dell'ordine del 3,2%[note]Deflatore (% rispetto al 2021) della spesa delle Amministrazioni Pubbliche.[/note].

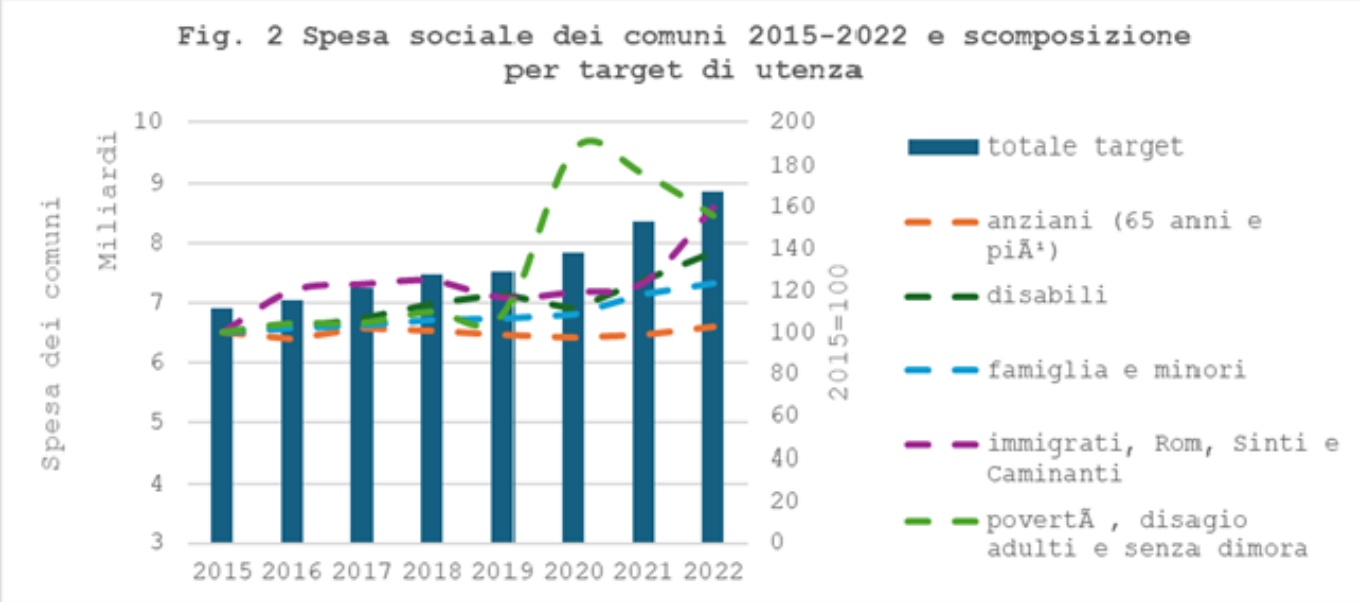


Si segnala inoltre che la spesa sociale dei Comuni ha assorbito nel 2022 lo 0,44% delle risorse nazionali; la quota di Pil destinata al welfare territoriale che alla fine dello scorso decennio si attestava sullo 0,42% e nella fase pandemica aveva avuto una particolare crescita (0,47% nel 2020 e lo 0,45% nel 2021), con il ritorno alla normalità sta riducendo lo spazio conquistato nel periodo emergenziale.

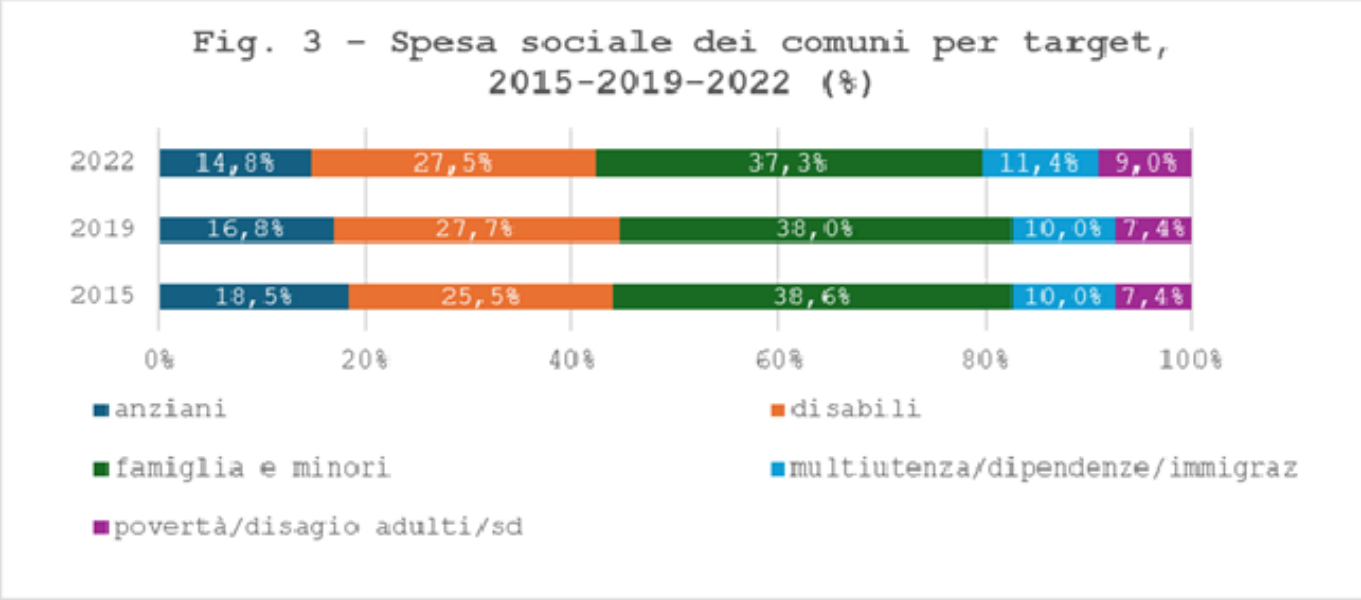
Le dinamiche per i vari target di utenza

L'espansione nominale della spesa sociale non ha interessato nella stessa misura tutti i target (Fig. 2): hanno beneficiato di maggiori incrementi percentuali di spesa rispetto al 2022 gli interventi per immigrati (+29,3%) e per persone con disabilità (+10,9%).

Nel lungo periodo, rispetto all'anno base 2015, i target che si sono relativamente più rafforzati sono povertà-disagio adulti e immigrazione; le persone con disabilità hanno sperimentato nel lungo periodo un'espansione di quasi il 40% e le famiglie/minori del 124%; la spesa per gli anziani, fino al 2021 in diminuzione rispetto al 2015, nel 2022 si attesta a l 102,5% rispetto all'anno base. Gli interventi per la povertà, privilegiati in epoca pandemica, nel 2022 sperimentano un arretramento di risorse (-11,3%) e, comunque, mostrano un avanzamento importante di lungo periodo (+56%).



In termini di rilevanza sulla spesa per il welfare territoriale nel 2022 (Fig. 3) il target con maggior peso resta quello della famiglia-minori (37,3%); tuttavia la sua importanza si è ridotta nel lungo periodo, mentre si è assistito a una riallocazione delle risorse a favore degli interventi per la disabilità (passati dal 25,5% al 27,5%) e a favore degli interventi per il disagio estremo (multiutenza/dipendenze/immigrazione e povertà/disagio adulti); nonostante le tendenze all'invecchiamento demografico il peso delle risorse per gli anziani è passato dal 18,5% del 2015 al 14,8% del 2022.



È opportuno segnalare che la crescita della spesa per il target di utenza degli immigrati ha interessato tutto il Paese (+29,3% rispetto al 2021) ma, in particolar modo, le Isole (con una crescita oltre il 40%) e il Sud (quasi il 35%). Come sottolineato dall'Istat[note]Istat, La spesa dei comuni per i servizi sociali, anno 2021[/note] potrebbe essere l'effetto della reintroduzione di percorsi di seconda accoglienza per i richiedenti asilo.

Un confronto tra le diverse aree territoriali

Da un punto di vista geografico (Tab. 1), nel 2022 le aree con maggiore avanzamento sono quelle del Centro e del Sud (+8,5%); il Sud anche nel lungo periodo è l'area geografica dove si registrano i più elevati incrementi di spesa.

Tab. 1 - Spesa sociale dei Comuni, confronto 2022 con valori 2015 e 2021

	2022 vs 2015	2022 vs 2021
Nord-ovest	28,7%	3,4%
Nord-est	23,2%	4,7%
Centro	27,5%	8,5%
Isole	22,4%	7,4%
Sud	48,3%	8,5%
Italia	28,2%	5,8%

Ciò significa un graduale recupero rispetto agli storici gap di spesa delle regioni del Sud che nel 2015 mostravano una spesa procapite inferiore del 56% al dato nazionale, deficit ridottosi al -48% nel 2022; allo stesso modo si assottiglia il vantaggio del Nord Est (dal +45,6% del 2015 al +38% del 2022) (Tab. 2)

Tab. 2 - Spesa sociale pro-capite per ripartizioni geografiche, 2015-2022, differenza con valore Italia

	2015	2022
Nord-ovest	8,8%	8,0%
Nord-est	45,6%	38,0%
Centro	9,6%	10,0%
Isole	-1,8%	-4,0%
Sud	-56,1%	-48,0%
Italia	0,0%	0,0%

Il recupero del Mezzogiorno potrebbe dipendere dal fatto che quest'area, rispetto al resto del Paese, ha sperimentato un particolare sviluppo della spesa per le persone immigrate; pertanto occorre prudenza nell'interpretare tale recupero come una riduzione del gap in generale per tutti i target di azione del welfare territoriale.

Quali interventi hanno maggiormente beneficiato dell'espansione delle risorse?

Tra il 2022 e il 2021 l'aumento di spesa di 488 milioni si è distribuito tra i diversi interventi privilegiando soprattutto l'assistenza residenziale (+165 milioni, soprattutto per il target immigrazione) e il sostegno socioeducativo scolastico (+140 mln). L'assistenza domiciliare si è rafforzata di soli 18 milioni soprattutto quella per la disabilità. Il servizio sociale professionale ha beneficiato di + 29 mln. Decresce rispetto al 2021 la spesa dei comuni per l'integrazione al reddito (Tab. 3).

Nel medio periodo (rispetto alla situazione pre-pandemia del 2019, Tab. 3) gli interventi per il sostegno economico delle famiglie, nonostante la contrazione del 2021, si sono andati rafforzando; allo stesso modo hanno conosciuto una discreta espansione anche i contributi ai bisogni abitativi (+115,6%)[note]Le categorie di servizi/interventi utilizzati dall'Istat sono stati raggruppati secondo la Tabella A, disponibile qui[/note].

Allargando lo sguardo al lungo periodo (Tab. 3), rispetto alla situazione del 2015, gli interventi che hanno sperimentato una maggiore spinta propulsiva in termini di assorbimento di risorse risultano:

- l'assistenza residenziale (+509 mln, +33,7%), specie per gli inserimenti per il target minori/famiglie
- il sostegno socio-educativo scolastico (+305 mln, +75%)
- i servizi socioeducativi per l'infanzia (+168 mln, +14,1%)
- i contributi economici (+200 mln, +57,6%)
- i contributi per l'alloggio (+183 mln, +83,3%).

Tab. 3 - Evoluzione spesa sociale per tipologia di intervento, confronto 2022 con 2015 e 2019

	delta 2022 vs 2015		delta 2022 vs 2019		delta 2022 vs 2021	
	milioni	(%)	milioni	(%)	milioni	(%)
⊞ altri contributi economici	200	57,6%	116	26,8%	-100	-15,5%
⊟ assistenza domiciliare	101	12,5%	67	7,9%	18	2,0%
anziani (65 anni e piÃ¹)	-10	-2,0%	12	2,7%	9	2,0%
disabili	109	40,6%	48	14,7%	12	3,4%
famiglia e minori	3	5,8%	4	8,3%	-2	-3,7%
⊟ assistenza residenziale (strutture e integrazioni rette)	509	33,7%	269	15,4%	165	8,9%
anziani (65 anni e piÃ¹)	40	8,3%	31	6,4%	13	2,5%
disabili	95	29,7%	41	11,0%	20	4,9%
famiglia e minori	204	38,1%	83	12,6%	41	5,9%
immigrati, Rom, Sinti e Caminanti	150	118,1%	100	57,1%	87	46,1%
poverlÃ , disagio adulti e senza dimora	19	47,5%	13	26,3%	4	6,4%
⊞ attività per integrazione sociale	85	33,9%	61	22,1%	56	20,1%
⊞ azioni trasversali e altro	109	24,3%	106	23,5%	38	7,3%
⊞ case rifugio/centri anti violenza	26		10	66,7%	2	7,8%
⊟ centri diurni	70	15,4%	30	6,0%	34	6,9%
anziani (65 anni e piÃ¹)	-7	-13,8%	-9	-16,8%	2	4,4%
disabili	43	13,4%	16	4,8%	19	5,5%
famiglia e minori	32	48,6%	19	24,6%	9	10,5%
⊞ contributi per alloggio	133	83,3%	157	115,6%	24	8,9%
⊞ contributi per l'affido familiare	12	15,8%	2	2,5%	3	3,4%
⊞ inserimento lavorativo (contributi e servizi)	14	9,7%	-7	-4,0%	4	2,5%
⊞ integrazione reddito	-40	-17,7%	26	16,3%	-34	-15,5%
⊞ prevenzione/sensibilizzazione/pronto intervento	25	130,9%	13	40,5%	8	20,6%
⊞ servizi di supporto (mensa/trasporto ecc)	3	2,0%	20	16,6%	16	12,9%
⊞ servizi per l'accesso	25	22,7%	15	12,6%	11	8,4%
⊞ servizi socioeducativi infanzia	168	14,1%	147	12,1%	57	4,3%
⊞ servizio sociale professionale	142	29,2%	77	14,1%	29	4,8%
⊞ sostegno socio-educativo scolastico	305	75,0%	189	36,1%	140	24,4%
⊞ sostegno socio-educativo territoriale o domiciliare	63	53,7%	44	31,9%	20	12,1%
Totale complessivo	1.952	28,2%	1.343	17,8%	489	5,8%

Alcune valutazioni alla luce delle politiche nazionali

Nel 2022 si sarebbero dovuti manifestare gli effetti di alcune politiche nazionali di potenziamento di specifici servizi, anche nell'ottica della costruzione dei Leps. Ad esempio, per conseguire una dotazione adeguata di assistenti sociali in tutto il Paese, era stato istituito un contributo di 180 mln per il reclutamento di ulteriori assistenti sociali; altri sostegni per questo scopo derivavano dalla possibilità di utilizzare parte delle risorse aggiuntive assegnate ai comuni sul Fondo di solidarietà comunale.

La spesa complessiva dei comuni per il servizio sociale professionale del 2022, rispetto al 2021 è aumentata di soli 27 milioni. Quindi è in corso un potenziamento, ma la crescita è molto più lenta di quanto programmato. Peraltro permangono elevati squilibri Nord-Sud, visto che la spesa pro-capite per il servizio sociale professionale nelle regioni settentrionali continua ad essere sostanzialmente il doppio di quella del Centro e delle Isole e quasi tre volte la spesa del Sud- (Tab. 4).

Tab. 4 - Spesa pro-capite per il servizio sociale professionale 2022

	Spesa pro-capite
Nord-ovest	14,14
Nord-est	14,52
Centro	7,28
Isole	7,99
Sud	5,89

Il mancato pieno utilizzo delle risorse del Fondo Povertà per il potenziamento degli assistenti sociali e i relativi limiti in termini

di capacità di sanare gli squilibri territoriali sono stati oggetto di una recente analisi dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (2025)[note]Flash UPB: cresce il numero di assistenti sociali, restano disparità | upB[/note].

Dal 2022 avrebbero dovuto manifestarsi gli effetti del potenziamento del Fondo Nazionale per la Non Autosufficienza che il legislatore aveva finalizzato agli interventi in natura per favorire il mantenimento degli anziani a domicilio (assistenza domiciliare sociale e assistenza sociale integrata con i servizi sanitari, servizi di sollievo/pronto intervento, sportelli badanti per incontro domanda/offerta). Rispetto a questi stanziamenti della legge di Bilancio per il 2022 (100 milioni di euro per il 2022, 200 milioni per il 2023, 250 milioni per il 2024 e 300 milioni a decorrere dall'anno 2025) la spesa 2022 per l'assistenza domiciliare degli anziani è sì aumentata, ma con incremento decisamente debole (+9 milioni). Queste evidenze sollevano perplessità sull'effettivo uso del FNNA rispetto agli obiettivi per cui il legislatore aveva disposto il potenziamento: non sembrano essersi significativamente invertite le tendenze ad utilizzare la maggior parte del fondo per i contributi monetari per le persone con disabilità e, più in generale, sembra continuare lo squilibrio tra la crescita di attenzione del welfare territoriale alla disabilità rispetto agli anziani non autosufficienti.

Qualche osservazione, infine, su altre aree considerate prioritarie dal Piano Sociale 2021-2023 e poi qualificate come Leps.

Per quanto riguarda la prevenzione dell'allontanamento familiare, va sottolineato che la spesa per l'assistenza residenziale di minori (e famiglie) solo nel 2022 è aumentata del 12,6% (+38,1% rispetto al 2015); le misure alternative alla residenzialità, ad esempio i contributi per l'affido, nel 2022 hanno subito una riduzione (-3,3%), mentre l'assistenza domiciliare per il target famiglie-minori ha visto una crescita dell'8,3% nell'ultimo anno. In ogni caso l'istituzionalizzazione delle famiglie/minori continua ad essere la partita che, a confronto delle altre, impegna enormi risorse dei comuni (740,5 mln per strutture e integrazioni rette) rispetto ai 53,3 milioni dell'assistenza domiciliare e i 61,5 mln dei contributi per affido.

Infine, rispetto all'auspicata crescita dei punti unici di accesso, si sottolinea che nel 2022 la spesa per i servizi riconducibile alla funzione di accesso (segretariato sociale/porta unitaria, centri di ascolto/sportelli tematici, telefonia sociale, servizi di mediazione sociale) è aumentata discretamente (+12,6%).