Perché il “welfare per progetti” non è convincente

Gianfranco Marocchi, Alceste Santuari, | 14 settembre 2026

Una certezza: programmare e gestire il welfare è compito di Comuni e Ambiti

L’ordinamento giuridico italiano stabilisce che i Comuni, singoli e associati, siano titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale e concorrono alla programmazione regionale.

Quello che si intende argomentare è che, pur senza essere tale assetto esplicitamente messo in discussione, sia in corso, in modo strisciante e sotterraneo, una sua significativa alterazione di fatto, che sta dando luogo ad un nuovo e diverso modello istituzionale per la gestione dei servizi di welfare; e che tale nuovo modello, per motivi che saranno di seguito argomentati, presenta controindicazioni rilevanti, ancora più problematiche dal momento che non sono frutto di una discussione politica aperta.

Cosa sta avvenendo

Preliminarmente, vi sono almeno due fattori che vanno richiamati.

Il primo è l’osservazione, già discussa sulle pagine di Welforum (Motta 2018; Marocchi 2022), circa la progressiva estensione del “welfare per progetti”: in sostanza, un welfare in cui l’attribuzione delle risorse ai Comuni o agli enti frutto della gestione associata deriva da bandi (alcuni fortemente competitivi, altri meno) che richiedono all’ente istituzionale, a partire dalle indicazioni del finanziatore (lo Stato centrale, con fondi propri o derivanti dall’Unione europea, la Regione) di presentare una proposta progettuale in cui vengono specificate e valutate le modalità operative che il comune singolo o associato intende adottare. Si aggiunga – seppur si tratta di un contesto diverso, non determinato nell’ambito delle politiche pubbliche – che anche le istituzioni filantropiche accordano le proprie risorse finanziando specifici progetti; e questo significa, nella pratica, estendere ulteriormente l’area del welfare per progetti.

Il secondo è l’articolazione, sempre più marcata, del bilancio dello Stato in tema di welfare per fondi specifici. Se l’impianto della 328/2000 era concettualmente centrato sul Fondo Nazionale per le Politiche sociali (FNPS), il panorama attuale è ben diverso. Le vicende, anche in questo caso, sono note: dopo l’istituzione del FNPS e una sua progressiva maggiore dotazione ad inizio secolo, dal 2008 al 2012 prima il Governo Berlusconi e poi il Governo Monti lo riducono sino in sostanza ad azzerarlo, con una progressiva ripresa negli anni successivi. Ma questa ripresa apre ad una fase diversa che porta all’attuale assetto che, da una parte, appare migliorato rispetto al precedente sul fronte della dotazione complessiva, dall’altra, molto più differenziato e complesso. Oggi, infatti, accanto al FNPS (intorno ai 400 milioni annui) si registrano il Fondo Povertà (circa 600 milioni), il Fondo non autosufficienza (intorno al miliardo), il fondo per il Dopo di Noi (70 milioni), il Fondo politiche famigliari, il Fondo infanzia adolescenza, il fondo per la disabilità, il fondo politiche giovanili, cui si aggiungono fondi paralleli di altre istituzioni statali con finalità analoghe (ad esempio Home care premium dell’INPS).

L’attribuzione di tali risorse avviene talvolta con procedimenti a livello statale (ne è un esempio il PN Inclusione - oltre 4 miliardi in 7 anni – che è attuato con progettazioni specifiche tramite bandi), ma più spesso ripartendo le risorse alle Regioni, che poi a loro volta le destinano, almeno in gran parte, ai singoli Enti gestori della funzione socioassistenziale, talvolta con meri riparti, talvolta con procedimenti almeno parzialmente competitivi.

Come valutare questa evoluzione

Nel contesto sopra brevemente descritto, è ora possibile collocare e analizzare il nodo prima enunciato. Perché i due fattori sopra ricordati costituiscono un’alterazione degli assetti normativi e costituzionali e perché tale variazione è problematica?

Una mutazione in corso. Sotterranea

Si tratta di un’alterazione dell’assetto costituzionale e del quadro regolatorio secondo i quali la funzione socioassistenziale è affidata ai Comuni, poiché i medesimi enti locali si trovano spogliati di fatto dal poter disporre delle risorse necessarie e adeguate a realizzare al meglio quella funzione.

La situazione reale vede i Comuni singoli o associati lavorare con una quota minoritaria di fondi indistinti, utilizzabili a partire dalle scelte dell'ente, e una quota prevalente di fondi con vincoli più o meno marcati: indirizzabili ad una certa categoria di cittadini e non ad altre; che spesano certe specifiche azioni e non altre. I vincoli introdotti non sono, nel merito, ascrivibili (o, almeno, completamente ascrivibili) alle prerogative nazionali (livelli essenziali delle prestazioni) o regionali (programmazione o regolazione generale attraverso normative specifiche), ma spesso, facendo leva su tali elementi, vanno a definire in modo specifico le azioni che, di fatto, dovranno essere svolte. Attraverso pesanti interferenze sull'uso possibile delle risorse, di fatto il livello comunale viene spogliato delle funzioni che la costituzione e le norme sopra richiamate affidano al medesimo, per diventare, almeno per una parte consistente delle proprie dotazioni, una sorta di intermediario nell'attuazione di volontà di istituzioni terze.

Perché è un problema

Si tratta ora di argomentare la seconda parte della tesi. Perché si afferma che tutto ciò avviene in forme e modalità che si rivelano problematiche? Perché questo giudizio, dal momento che, come si è detto, l'impressione è che questa pluralità di risorse porti ad un monte complessivo superiore a quanto disponibile 10-15 anni fa, contrastando così i sempre paventati "tagli al welfare"?

Un primo motivo è quello sopra discusso: si tratta di un'alterazione di fatto, "tramite portafoglio", potremmo dire, di assetti istituzionali preposti a tale funzione e questo, di per sé, rappresenta un'operazione discutibile.

Un secondo motivo è stato al centro di precedenti riflessioni (Marocchi 2022) e pertanto lo si richiama solo brevemente: soprattutto laddove fondi non marginali vengano attribuiti con modalità competitive ai soggetti chiamati istituzionalmente a gestire la funzione socioassistenziale si crea una situazione che dovrebbe interrogarci: è equo che il cittadino che vive nel territorio servito da un ente gestore più intraprendente, con un migliore progettista, goda di servizi migliori rispetto ad un altro cittadino? Certo, si potrebbe affermare che questa competizione, al pari di quella tra imprese, stimola il miglioramento, ma si sono valutati i prezzi? Avremo, nel medio periodo – come talvolta avviene in modo strisciante tra istituzioni pubbliche in ambito sanitario – una competizione tra enti gestori, che tentano di reciprocamente sottrarsi il progettista migliore, che tentano di far valere in ogni sede il proprio peso specifico o la propria prossimità politica con il decisore regionale, che iniziano a considerare le proprie competenze come un asset proprietario e non come una conoscenza da condividere con i territori vicini? Si potrebbe opporre che la competizione vera e propria riguarda una quota limitata di risorse, dal momento che diversi bandi tra enti pubblici hanno caratteristiche di fatto non troppo competitive: si tratterebbe, in questa ottica, solo di stimolare l'innovazione affinché si dia vita ad azioni sperimentali che possano poi essere diffuse in tutto il sistema. Ma, in ogni caso, l'impressione è che su questi temi manchi una riflessione organica e che le conseguenze di medio periodo di queste scelte non siano state fatte oggetto di una sufficiente riflessione e condivisione.

Ma è sul terzo motivo che si intende proporre una riflessione ulteriore. Oggi un responsabile di politiche pubbliche, quando immagina le strategie per rispondere ai bisogni dei cittadini – un insieme di interventi domiciliari per persone anziane, azioni educative rivolte ai minori, progetti che avvicinino un cittadino con disabilità ad opportunità occupazionali – è spesso chiamato ad un impegnativo slalom: si dispone di risorse per assicurare ad un cittadino un certo intervento da oggi sino a marzo 2027; poi, le risorse per quell'intervento cessano, ma se ne può attivare un altro sino a dicembre 2027 di tipo diverso; poi per un anno vi è disponibilità di molte risorse su una certa azione molto specifica, tali da inondare il cittadino di interventi forse nemmeno così necessari, perché altrimenti le risorse vanno perdute; poi nel 2029 si potrà riprendere l'intervento del 2027, ma con meno risorse, e così via. Assistenza domiciliare e telesoccorso, assegni di cura e assistenza famigliare, supporto domestico e accompagnamenti: ciascuno di questi interventi sono via via finanziati, definanziati, rifinanziati un anno dopo l'altro, ora dedicati a cittadini con un certo esito della valutazione congiunta tra azienda sanitaria e ente gestore, ora assegnabili a chi il servizio sociale ritiene. E mentre si attende il riparto di un fondo nazionale bisogna affrettarsi a completare la spesa di un programma regionale, mentre si presenta una richiesta di finanziamento ad una fondazione – ipotizzando di avere l'esito tra sei mesi – si è impegnati nella rendicontazione da ultimare di un fondo europeo. Il cittadino si vede offrire ora e per sei mesi una abbondanza di aiuto, ma già preparandolo al fatto che forse tra un anno si interromperà, ma forse – se va bene – potrà in seguito partire un diverso intervento.

È chiaro come tutto ciò determini una perdita di organicità degli interventi, disorientamento del cittadino, lavoro amministrativo debordante, allocazione non ottimale delle risorse.

È tutto ciò ragionevole? Soprattutto quando, come già si è evidenziato, ciò non riguarda quote marginali del bilancio, ma diventa un canale di finanziamento prevalente rispetto ai fondi stabili e indistinti.

Quindi, dove andare?

Che fare, in questo scenario? Adattarsi, prendere il buono che questo sistema offre, attrezzare il welfare pubblico con dirigenti dinamici, progettisti, rendicontatori, project manager? Si avverte talvolta, anche complice la recente bulimia da PNRR, una sorta di eccitazione verso il nuovo corso, comprensibile. Per le persone più intraprendenti vi è la possibilità di mettere in campo creatività, capacità organizzative, dinamismo, di vedere riconosciuto il proprio ruolo; insomma, una stagione potenzialmente esaltante, che permette al welfare locale di uscire da una situazione un po' statica, se non stantia.

Oppure, al contrario, sulla base dei ragionamenti sopra proposti, opporsi; ma, nel caso, non si sa bene *chi* dovrebbe farlo (gli oltre 600 ambiti, che generalmente non si conoscono, al di là dei vicini territoriali più immediati e che non hanno un organismo di coordinamento?), *verso chi* (l'ente che ha emesso un bando tra istituzioni? Lo Stato che non esercita un potere regolativo? L'Unione europea che attribuisce fondi con determinati criteri?), *come* (non partecipando? Con una lettera di protesta che nessuno leggerà?) e *perché* (dal momento che ciascuna delle singole azioni messe a bando sono generalmente, prese di per sé, ragionevoli).

Un primo effetto che si nota, operando sul fronte dell'amministrazione condivisa, è quello di considerare gli interventi come cantieri aperti, sempre in ridefinizione, in cui gli enti gestori, chiamati istituzionalmente a programmare e coordinarsi tra loro, e gli Enti del Terzo settore condividono un quadro in continua evoluzione, adattando, di volta in volta, le progettazioni e attrezzandosi per la ricerca dei relativi finanziamenti. In sostanza, la concertazione tra più livelli assurge a obiettivo generale di una strategia condivisa, chiamata a adattarsi a partire dalle contingenze.

In ogni caso, soluzioni semplici a questioni complesse non ve ne sono, ma partire dalla consapevolezza della presenza di un problema è il primo passaggio per iniziare a porlo all'ordine del giorno nelle varie sedi in cui gli enti locali si confrontano e mettono a punto azioni comuni.