

LA SPESA SOCIALE DEI COMUNI:

UN'ANALISI
DEI BILANCI





L'**Osservatorio di Intesa Sanpaolo per il Sociale** nasce per acquisire e condividere conoscenza sui bisogni attuali ed emergenti in ambito sociale al fine di orientare le priorità di intervento della banca.

Nelle sue pubblicazioni ricerca chiavi di lettura distintive sui principali sviluppi e trend del sociale, spaziando dai temi delle povertà e delle fragilità, dell'educazione e dell'occupabilità, dell'inclusione e dell'accesso alla salute, fino al social housing e alle azioni collaborative con le istituzioni pubbliche e gli attori del terzo settore.

È uno dei principali abilitatori dell'azione di Intesa Sanpaolo per creare condizioni di sviluppo durature attraverso la riduzione delle disuguaglianze e la promozione dell'inclusione e della coesione sociale.

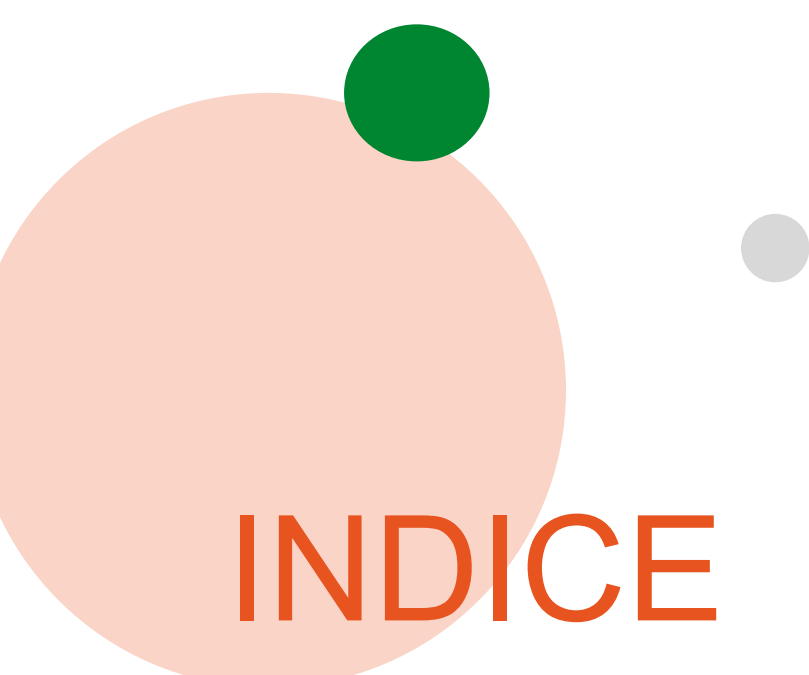
Avvertenza. Il presente documento costituisce un estratto di un più ampio lavoro di ricerca condotto da Intesa Sanpaolo – Research Department con la collaborazione di Ref Ricerche e pubblicato nel luglio 2025 nell'ambito della collana Finanza Locale Monitor.

Il documento completo è accessibile al seguente [link](#).

Ad esso si rinvia per ulteriori approfondimenti.

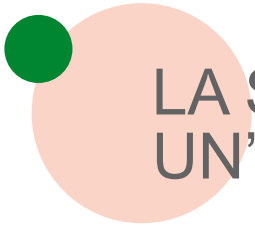
Intesa Sanpaolo
Research Department
Laura Campanini

Ha collaborato:
Ref. Ricerche
Valentina Ferraris



INDICE

IL RUOLO DEI COMUNI E LA GOVERNANCE DELLA SPESA SOCIALE TERRITORIALE	4
L'INTERVENTO DEI COMUNI NEI SERVIZI SOCIALI: UNA VISIONE DI INSIEME	5
L'EVOLUZIONE DELLA SPESA SOCIALE DEI COMUNI: UNA FOTOGRAFIA DEL CAMBIAMENTO SOCIALE	5
LA DINAMICA DELLA SPESA NEI DIVERSI PROGRAMMI DI INTERVENTO	7
L'EVOLUZIONE DELLE SPESA SOCIALE NEI TERRITORI	9
LA DOMANDA DI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI È IN CRESCITA	11
I LIMITI DERIVANTI DAI VINCOLI DI SPESA	13



LA SPESA SOCIALE DEI COMUNI: UN'ANALISI DEI BILANCI

Le politiche sociali rappresentano uno strumento fondamentale per rispondere alle sfide del nostro tempo, quali l'invecchiamento della popolazione e l'acuirsi delle disuguaglianze socio-economiche. Esse mirano a prevenire, accompagnare e proteggere le persone e le famiglie più fragili, garantendo loro benessere, partecipazione e inclusione sociale.

In tale ambito, i **Comuni svolgono un ruolo centrale nell'attuazione e nella gestione degli interventi di welfare territoriale**. In questo contributo, dopo aver evidenziato il ruolo dei Comuni e il sistema di governance della spesa sociale, si analizza l'evoluzione della loro spesa sociale, con un'analisi di dettaglio a livello territoriale e per tipologia di servizio offerto.



IL RUOLO DEI COMUNI E LA GOVERNANCE DELLA SPESA SOCIALE TERRITORIALE

Nel sistema di governance italiano, **le politiche sociali si sviluppano su più di livelli di intervento; quelle territoriali rappresentano il livello operativo più vicino ai cittadini e alle loro esigenze e svolgono quindi un ruolo fondamentale nella gestione complessiva del welfare**. La governance dei servizi sociali si configura come un sistema articolato e multilivello, che coinvolge una rete di attori istituzionali e amministrativi. I livelli di governo sono diversificati, con competenze specifiche assegnate a ciascuno.

Lo Stato detiene la competenza esclusiva nel fissare e tutelare i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), ovvero le prestazioni che lo Stato è tenuto a garantire **in modo uniforme su tutto il territorio nazionale** al fine di assicurare un adeguato livello dei servizi e il pieno riconoscimento dei diritti sociali e civili, indipendentemente dalla Regione di appartenenza. L'individuazione dei LEP e dei fabbisogni standard nell'ambito dei servizi sociali è un'operazione non semplice, a causa dei numerosi livelli istituzionali che operano in tale ambito e della molteplicità dei beneficiari. **La definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) in termini finanziari è ancora in corso.**

Le Regioni esercitano, invece, la potestà legislativa esclusiva in materia di assistenza sociale e sono responsabili della programmazione e del coordinamento delle politiche sociali a livello regionale, assicurandone l'adeguamento alle esigenze delle comunità locali.

Ai Comuni spettano le funzioni amministrative, di progettazione e di gestione del sistema locale dei servizi sociali, che vengono pianificati, organizzati e gestiti per garantire un'efficiente allocazione delle risorse e l'accessibilità ai servizi.

Nella gestione generale del welfare territoriale, **l'intervento dei Comuni rappresenta un elemento cruciale: esso si configura come uno strumento fondamentale per l'inclusione sociale delle fasce più vulnerabili della popolazione**, contribuendo a ridurre le disuguaglianze e a promuovere la coesione sociale. I Comuni sono i principali attori nella gestione e nell'erogazione dei servizi e delle prestazioni, operando in stretta collaborazione con le Regioni e le Aziende Sanitarie Locali (ASL).

Al fine di superare la frammentazione degli interventi sociali (soprattutto dove i Comuni hanno dimensione molto ridotta) e uniformare l'offerta dei servizi, coordinando peraltro gli interventi sociali con quelli sanitari, educativi e abitativi, sono stati creati gli **Ambiti Territoriali Sociali (ATS)**. Gli Ambiti Territoriali Sociali sono unità territoriali istituite in Italia per organizzare e gestire in modo più efficace i servizi sociali a livello locale. Si tratta di aggregazioni di più comuni, che operano insieme per coordinare e sviluppare politiche sociali in un determinato territorio.

L'INTERVENTO DEI COMUNI NEI SERVIZI SOCIALI: UNA VISIONE DI INSIEME

Il quadro più completo dell'offerta socio-assistenziale realizzata dai Comuni è offerto dalla rilevazione condotta annualmente dall'Istat integrando i dati dei bilanci con le evidenze statistiche sui servizi e gli interventi sociali erogati, raccolti mediante un'indagine presso i Comuni, le associazioni di Comuni e tutti gli Enti che contribuiscono all'offerta di servizi per delega da parte dei Comuni (come consorzi, unioni di Comuni, comunità montane, ATS, etc.).

Secondo tale indagine, **la spesa impegnata dai Comuni nel 2022 per i servizi sociali (inclusi gli asili nido) è stata di 10,9 miliardi di euro**, di cui però una parte è costituita dalla compartecipazione pagata dagli utenti, pari a 812 milioni di euro, e dalla compartecipazione del Sistema Sanitario Nazionale, pari a 1,2 miliardi di euro (l'11% del totale). Al netto di queste compartecipazioni, la spesa sostenuta dai Comuni è stata di oltre 8,8 miliardi di euro.

Prevalentemente, gli 8,8 miliardi di euro di spesa dei Comuni sono destinati a interventi e servizi diretti (per circa il 40%); poco meno di un terzo delle risorse (il 32%) è invece allocato al finanziamento delle strutture che si occupano di fornire servizi di assistenza, e il 28% a trasferimenti in denaro ai beneficiari, per circa 2,5 miliardi di euro nel 2022.

La principale area di intervento riguarda "Famiglie e minori", seguono le misure nell'ambito della "Disabilità" e quindi quelle connesse agli "Anziani".

LA COMPOSIZIONE DELLA SPESA DEI COMUNI (2022)

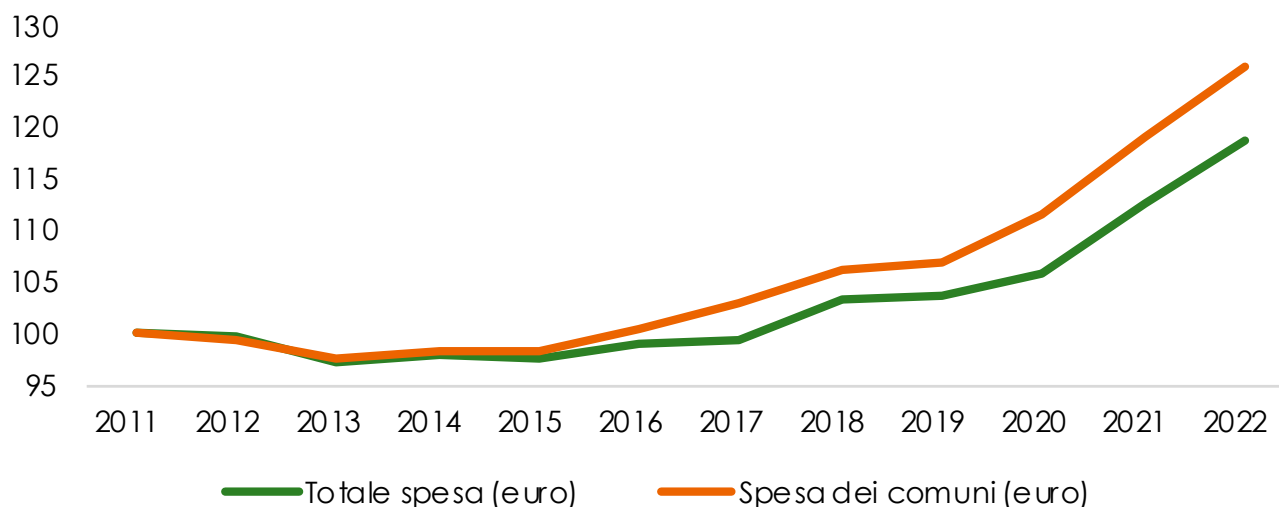
Milioni di euro	Totale	Netta*
Famiglia e minori	3.687	3.308
Disabili	2.843	2.441
Anziani (65 anni e più)	2.423	1.309
Povertà, disagio adulti e senza dimora	900	800
Multiutenza	528	528
Immigrati, Rom, Sinti e Caminanti	454	452
Dipendenze	68	27
Totale	10.903	8.865

Nota: () Al netto delle compartecipazioni degli utenti e del SSN. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati contabilità nazionale Istat*

L'EVOLUZIONE DELLA SPESA SOCIALE DEI COMUNI: UNA FOTOGRAFIA DEL CAMBIAMENTO SOCIALE

La spesa sociale delle Amministrazioni comunali ha sperimentato un lungo periodo di stagnazione tra il 2011 e il 2016. In questo intervallo di tempo l'applicazione del Patto di Stabilità Interno implicava vincoli stringenti ai conti comunali, nell'ottica di contribuzione al consolidamento della finanza pubblica complessiva: questo ha comportato limiti importanti alle capacità di spesa dei singoli Comuni, tradottisi in una minore possibilità di supporto alle fasce più in difficoltà della popolazione. Considerando la grave crisi attraversata dall'Italia in quegli anni, per effetto della recessione dell'economia, è evidente come la spesa sociale abbia evidenziato una minore incisività, a seguito di una carenza di risorse, proprio quando probabilmente i bisogni erano maggiori.

LA SPESA SOCIALE COMPLESSIVA E DEI COMUNI (indice base 2011=100)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati rilevazione Istat

Le urgenze di carattere sociale prodotte dalla crisi hanno spinto, dalla metà dello scorso decennio, a modificare l'impostazione delle politiche sociali. Dal 2016, dopo la revisione delle norme sui vincoli di bilancio in una direzione meno restrittiva, si è, infatti, osservata una ripresa della spesa sociale dei Comuni.

La spesa è cresciuta in maniera pressoché costante (con la sola eccezione del 2019) per tutto il periodo successivo. Tra il 2016 e il 2022 è complessivamente aumentata di 1,8 miliardi (il 26% cumulato). Al netto dell'effetto dei prezzi, l'incremento complessivo è stato del 15%. Ciò evidenzia come, **negli ultimi anni, si stia assistendo ad una ritrovata vivacità dell'offerta di servizi socio-assistenziali da parte dei Comuni** che è stata possibile grazie a una maggior flessibilità di spesa, consentita dalle riforme alla normativa sui vincoli di finanza pubblica.

Va evidenziato che, in questo stesso periodo, le maggiori risorse destinate ai Comuni si sono sovrapposte ad un allargamento degli strumenti e delle disponibilità assegnate ad altri livelli di Governo. Al riguardo si ricorda **l'introduzione del Reddito di Cittadinanza**, come misura principale di sostegno economico, dal 1° aprile 2019 al 31 dicembre 2023. In seguito, il 1° gennaio 2024 è entrato in vigore **l'Assegno di Inclusione**, che sostituisce il Reddito di Cittadinanza con una dotazione di risorse inferiore e criteri di eleggibilità più restrittivi.



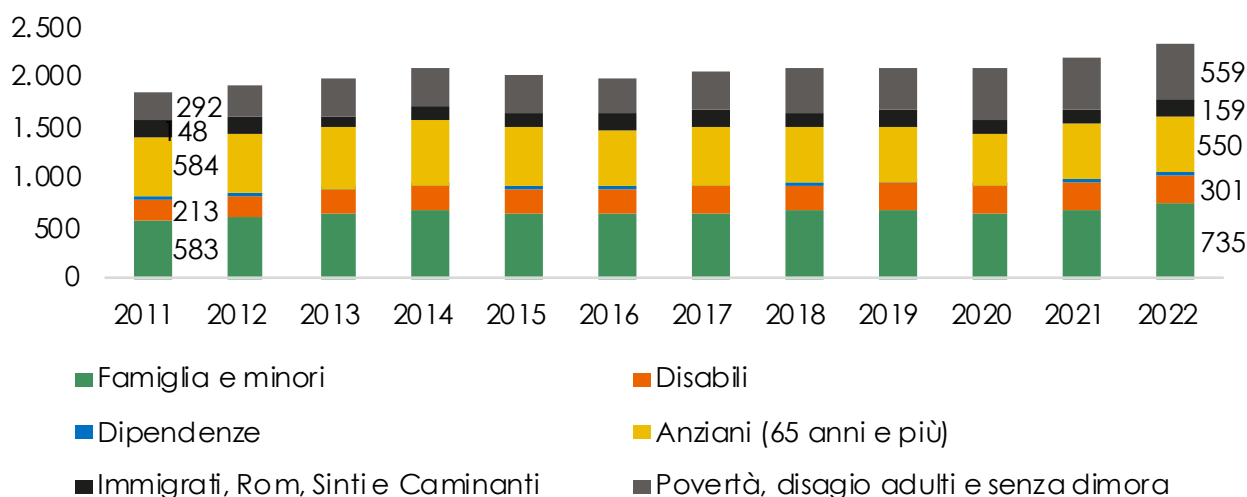
LA DINAMICA DELLA SPESA NEI DIVERSI PROGRAMMI DI INTERVENTO

Guardando alla composizione della spesa, la crescita nell'ultimo periodo non ha interessato nella stessa misura tutte le aree di utenza: l'andamento è stato particolarmente vivace per l'area "Povertà, disagio adulti e senza dimora" (per la quale la spesa nominale tra il 2016 e il 2022 è aumentata del 49%), per l'area "Disabili" e per quella "Immigrati, Rom, Sinti e Caminanti", così come per le "Multiutenze", che hanno registrato incrementi cumulati superiori al 30% nello stesso periodo. È invece decisamente più limitata la dinamica della spesa sociale per gli anziani, cresciuta del 6% nell'intero periodo.

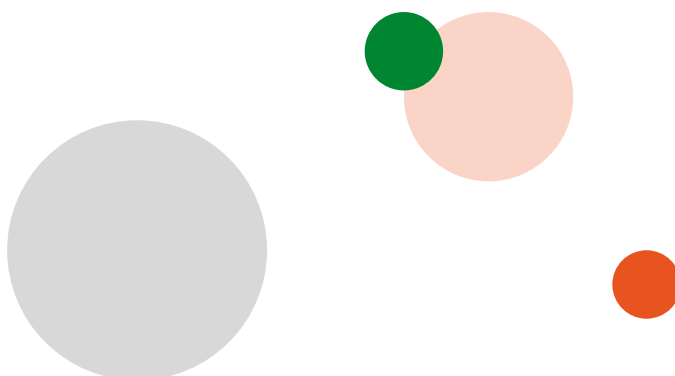
La crescita nell'area "Povertà" è stata particolarmente marcata nel biennio 2020-21, quando i Comuni si sono trovati a fronteggiare gli impatti sociali dell'emergenza sanitaria, potendo però ricorrere anche a fondi speciali messi a disposizione dallo Stato.

Ciò riflette evoluzioni differenti a livello di aree di utenza ma anche effetti di decisioni di policy, ad esempio riguardo alle priorità oppure circa le competenze di intervento in alcuni ambiti. Ad esempio, l'andamento della spesa sociale dei Comuni nell'area "Immigrati" riflette le modifiche degli ultimi anni nel sistema di accoglienza.

UTENTI PRESI IN CARICO DAL SERVIZIO SOCIALE PROFESSIONALE (migliaia)



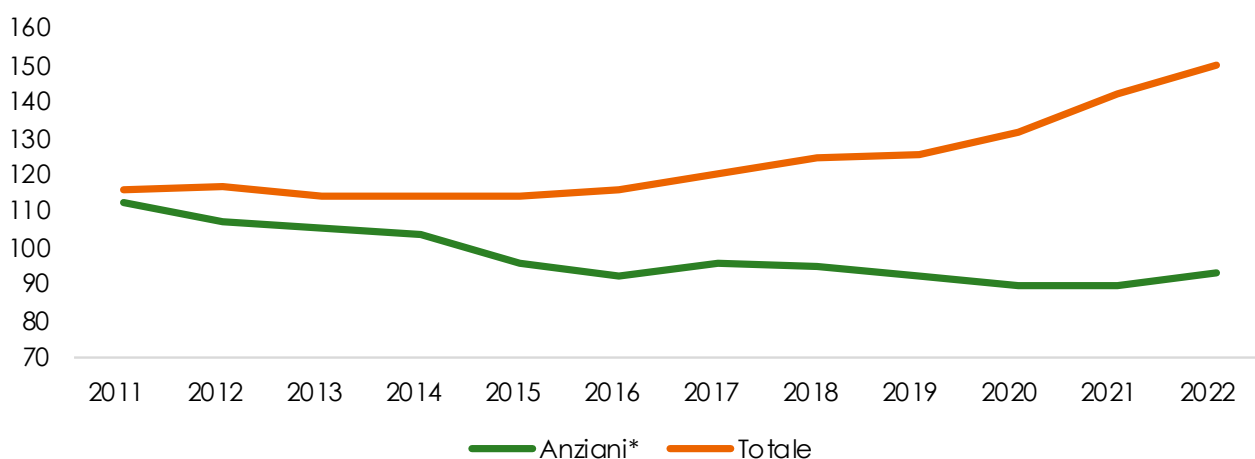
Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati rilevazione Istat



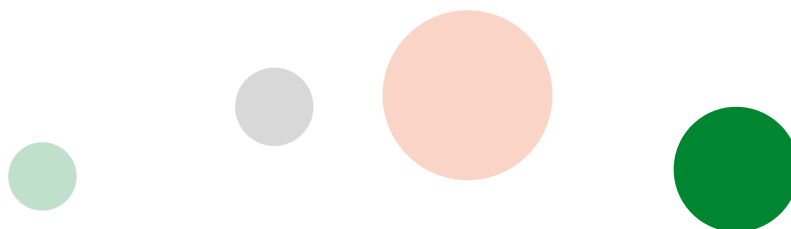
Vi sono probabilmente anche delle scelte allocative che, a fronte dell'emersione di nuove sacche di bisogno negli ultimi anni, hanno cercato di rispondere spostando parte delle risorse a discapito di altre aree di intervento più tradizionali. Ciò è evidente soprattutto nella prima parte del periodo analizzato, quando si rileva un calo dell'incidenza della platea di beneficiari alla voce "Anziani" sulla popolazione di riferimento, parzialmente ripreso solo nel 2022. La crescita della popolazione più anziana, in altre parole, non si è tradotta in un incremento di pari portata degli utenti.

Tra il 2016 e il 2022 la spesa pro-capite (rapportata alla popolazione di riferimento, e non solo agli utenti) per gli anziani è rimasta pressoché ferma.

SPESA SOCIALE DEI COMUNI SULLA POPOLAZIONE DI RIFERIMENTO (euro pro-capite)



Nota: () spesa nell'area "Anziani" su popolazione di 65 anni e più. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati rilevazione Istat*



Va però evidenziato che, **nell'ultimo triennio, sulla riduzione dei beneficiari appartenenti all'area "Anziani" ha impattato soprattutto la pandemia**. Il calo maggiore di utenti si è osservato nei servizi che richiedono compresenza di più utenti (attività ricreative, sociali, culturali; attività di integrazione sociale; centri diurni; centri di aggregazione), che hanno risentito fortemente delle restrizioni introdotte in seguito alla pandemia (soprattutto per i più fragili, come appunto gli anziani). I dati annuali mostrano molto chiaramente la caduta nel 2020, alla quale è seguita una piccola ripresa, che però nel 2022 era ancora insufficiente a recuperare i livelli pre-pandemici.

Come esito di queste tendenze vi è stata una **ricomposizione della spesa, che attualmente risulta molto a favore di "Famiglia e minori"**, ai quali va il 37% della spesa complessiva, e "Disabili", che ricevono invece il 28%. Le altre voci si spartiscono il restante terzo di risorse: la quota principale va agli anziani (che assorbono il 15%), seguiti dall'area "Povertà, disagio adulti e senza dimora".

Il tasso di copertura dei servizi (calcolato come rapporto percentuale tra il numero di utenti e la popolazione di riferimento) risulta relativamente più elevato per alcune tipologie di servizio: nello specifico, il 5% dei disabili risultava coperto dall'assistenza domiciliare socio-assistenziale, un altro 1,4% dall'assistenza socio-assistenziale integrata con i servizi sanitari e il 3,3% dagli assegni di cura; per gli anziani, invece, le tre tipologie di servizi coprono meno del 2% della popolazione.

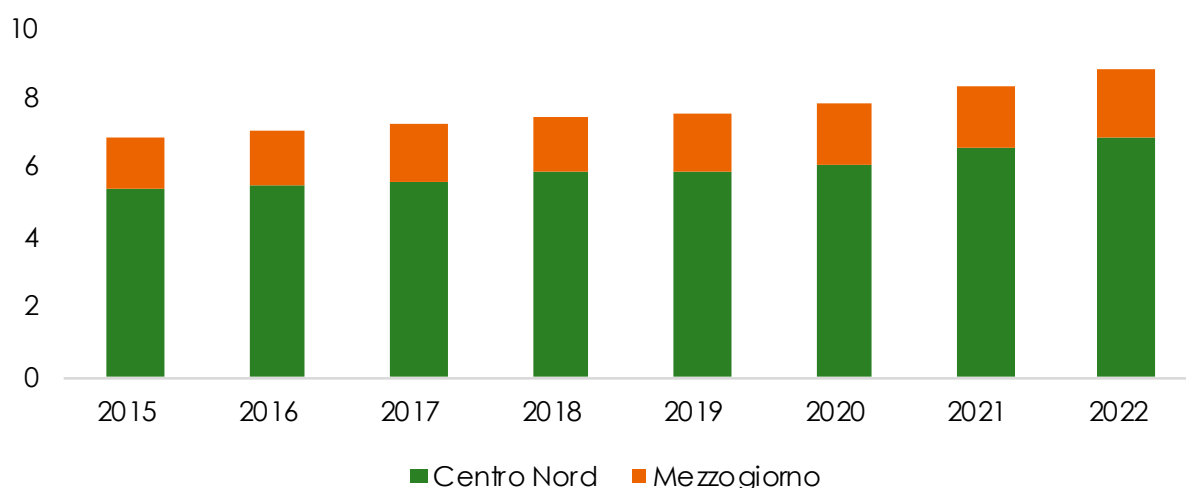
L'EVOLUZIONE DELLA SPESA SOCIALE NEI TERRITORI

A livello territoriale si sono osservate evoluzioni abbastanza differenziate; **nel periodo 2016-2022 la spesa sociale dei Comuni è aumentata in tutte le ripartizioni, ma in maniera più vivace al Sud** (escluse le Isole), dove l'incremento cumulato è stato del 40%, circa il doppio della crescita osservata al Nord (+22%). Questo comporta anche una maggior rilevanza della spesa sociale meridionale, che complessivamente (incluso anche le Isole) costituiva poco più di un quinto della spesa complessiva nazionale (22,3%) nel 2016, mentre nel 2022 ne rappresenta ormai un quarto.

Il Mezzogiorno presenta un andamento della spesa sociale dei Comuni differente rispetto alle tendenze del Centro-Nord in due aree: "Anziani" e "Dipendenze". La spesa sociale per gli anziani è difatti cresciuta nel Centro-Nord, per quanto meno di quanto si sia osservato in altri comparti della spesa, mentre nel Mezzogiorno si è ridotta complessivamente dell'11%. Per quanto riguarda le dipendenze, invece, la spesa (peraltro modesta) è rimasta pressoché costante al Centro-Nord, mentre è moderatamente aumentata nel Mezzogiorno.

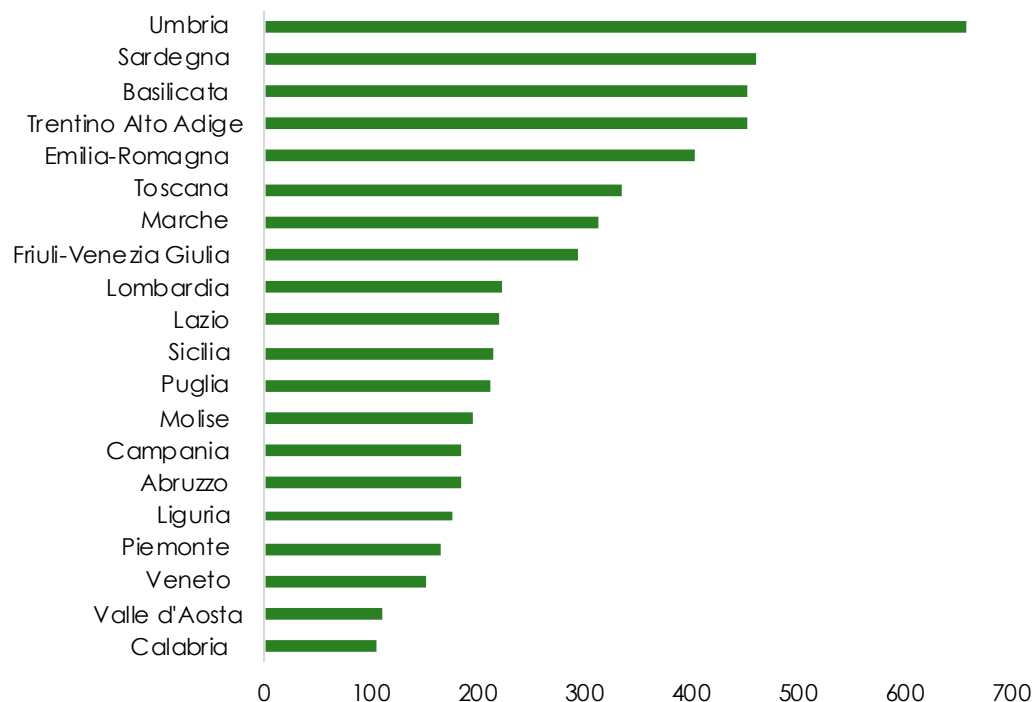
Nonostante le dinamiche generalmente più vivaci osservate nel Mezzogiorno, **i dati della rilevazione Istat evidenziano livelli di spesa pro-capite ancora mediamente più elevati nelle Regioni del Nord**; in particolare, la spesa risulta più alta nelle Regioni a Statuto Speciale - RSS (ad esclusione della Sicilia).

LA COMPOSIZIONE DELLA SPESA SOCIALE DEI COMUNI PER RIPARTIZIONE (miliardi di euro)



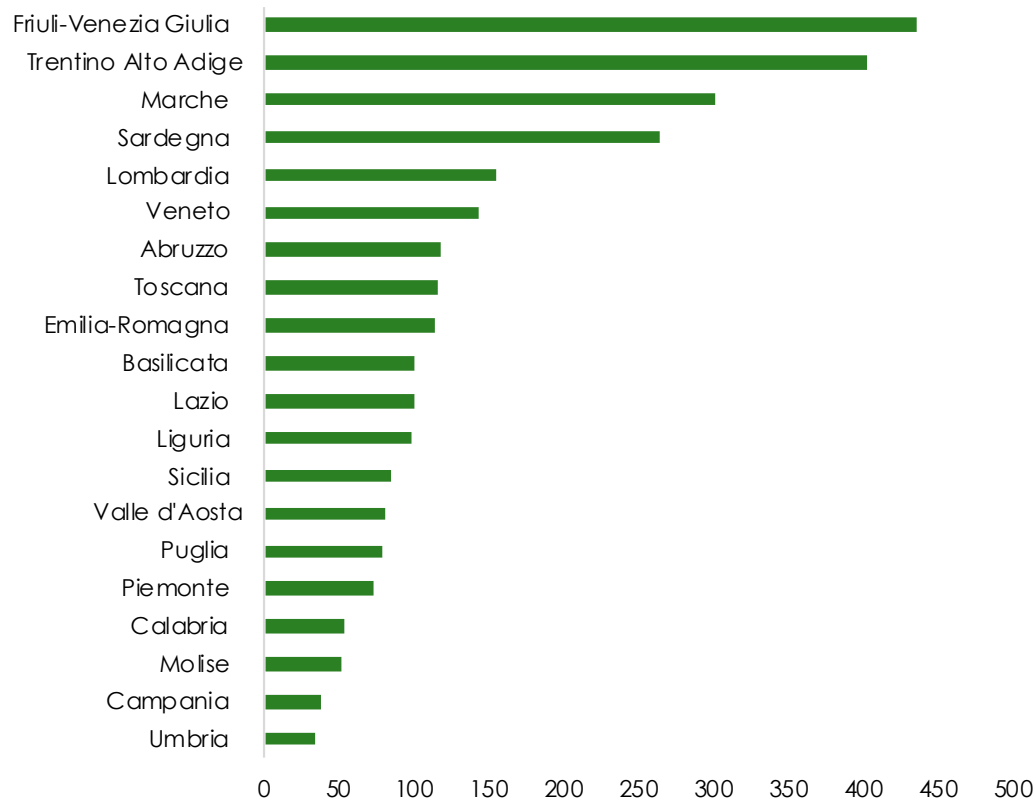
Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati rilevazione Istat

SPESA SOCIALE PER INFANZIA, MINORI E PER ASILI NIDO (euro pro-capite*, 2023)



Nota: (*) calcolato su popolazione 0-14 anni. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati BDAP e Istat

SPESA SOCIALE PER GLI ANZIANI (euro pro-capite*, 2023)

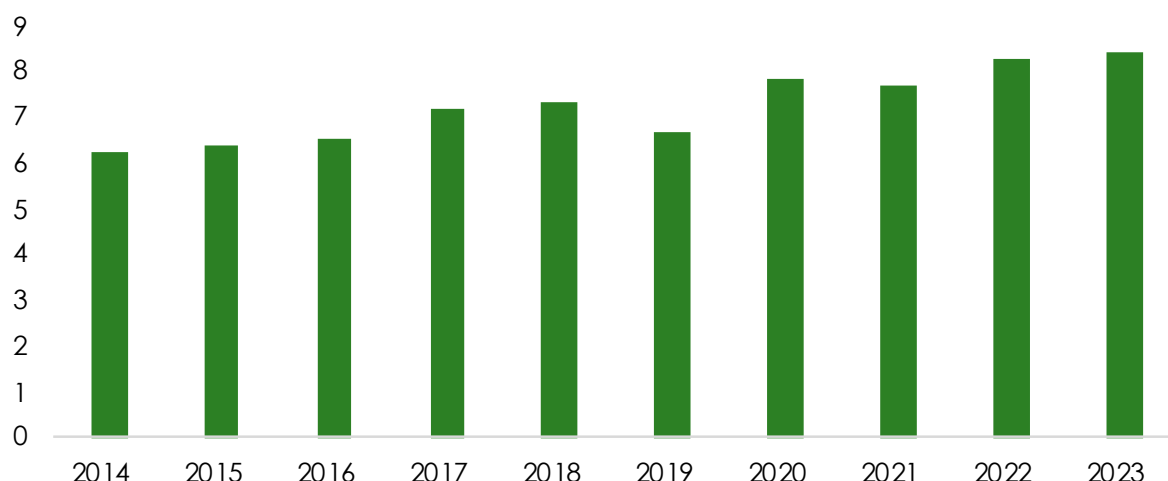


Nota: (*) calcolato su popolazione con almeno 75 anni. Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati BDAP e Istat

LA DOMANDA DI SERVIZI SOCIO-ASSISTENZIALI È IN CRESCITA

La necessità di interventi in ambito sociale è resa urgente anche alla luce del fatto che l'area del disagio ha continuato ad allargarsi negli ultimi anni, nonostante la fase di ripresa dell'economia. Al proposito, basti considerare l'andamento della popolazione in condizioni di povertà assoluta: l'incidenza delle famiglie povere è passata dal 6,2% del 2014 all'8,4% nel 2023. L'incremento è stato particolarmente marcato nei Comuni più piccoli.

FAMIGLIE POVERE IN ITALIA (incidenza % famiglie in povertà assoluta sul totale)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati rilevazione Istat

INCIDENZA DELLA POVERTÀ ASSOLUTA PER TIPOLOGIA DI COMUNI (quota % famiglie in povertà assoluta sul totale)

	2014	2023
Italia	6,2	8,4
Nord	4,2	7,9
Centro	5,5	6,7
Mezzogiorno	9,6	10,2
Comuni grandi (Centro area metropolitana)	6,0	8,1
Comuni medi (>50mila abitanti, Periferia area metropolitana)	6,0	7,9
Comuni piccoli (<50mila abitanti, non periferia area metropolitana)	6,3	8,8

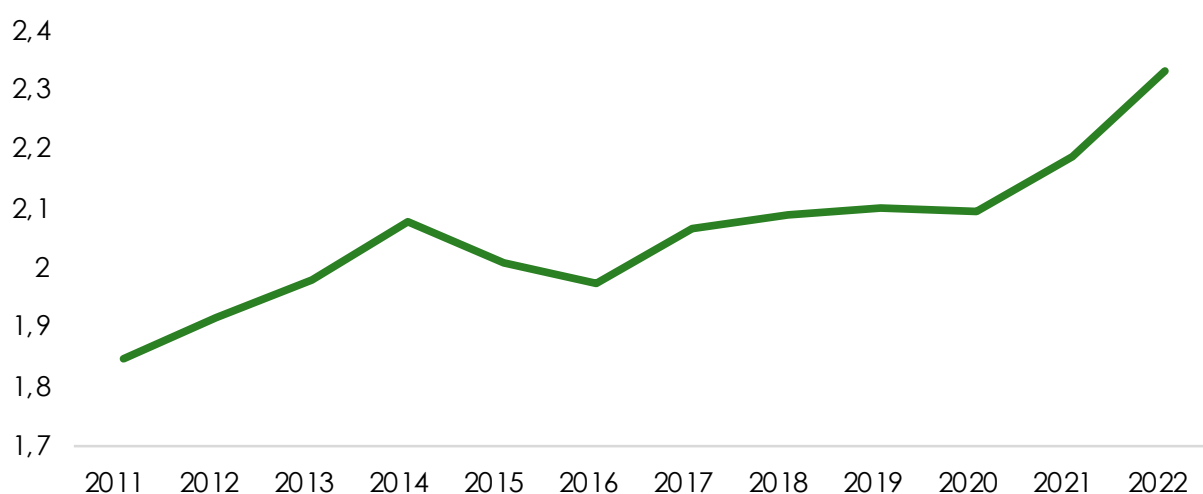
Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati rilevazione Istat

La **crescita dei bisogni** è evidenziata dall'analisi dei dati riguardanti anche i beneficiari delle prestazioni fornite dai Comuni, ampliando quindi lo sguardo oltre il mero livello finanziario delle risorse stanziare. Ciò consente anche di comprendere se l'evoluzione della spesa sia riconducibile più a dinamiche dei beneficiari oppure a cambiamenti nei livelli di spesa pro-capite.

Il numero di persone prese in carico dai servizi sociali professionali, che rappresentano il punto di ingresso per accedere alla maggior parte degli altri servizi e prestazioni risulta in **fatti in accelerazione**: tra il 2016 e il 2022 l'incremento del numero di utenti presi in carico è stato del 18%, e solo nel 2022 l'aumento è stato del 7%.

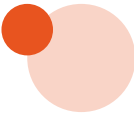
Nel 2022, oltre 2,3 milioni di persone in condizioni di vulnerabilità sono state prese in carico dai servizi sociali territoriali.

L'ACCESSO AI SERVIZI SOCIALI: utenti presi in carico dai servizi professionali (milioni)



Fonte: elaborazioni REF Ricerche su dati rilevazione Istat

Pertanto, i dati, fermandosi al 2022, non tengono conto, se non in misura marginale, dei diversi interventi di restrizione del Reddito di Cittadinanza (poi abolito nel 2024, e solo per alcuni nuclei sostituito dall'Assegno di Inclusione). Ciò implica che essi non riflettano ancora la necessità da parte delle Amministrazioni locali (e in particolare dei Comuni) di intervenire a compensazione del minore impegno da parte dell'Amministrazione Centrale a sostegno dei nuclei più fragili.



I LIMITI DERIVANTI DAI VINCOLI DI SPESA

I dati dell'Istat, così come le analisi sui bilanci dei Comuni, hanno evidenziato come la **spesa sociale dei Comuni sia estremamente diversificata**, sia nei livelli di spesa che nella sua composizione, risentendo di diversi fattori, come la dimensione comunale, la demografia, il territorio di appartenenza (e, in particolare, la possibilità di accedere ad alcune risorse regionali ulteriori).

In un contesto di invecchiamento della popolazione, aumento delle disuguaglianze economiche e sociali, e trasformazioni del mercato del lavoro, i Comuni si trovano al centro di una **crescente domanda di servizi sociali**. L'**emergere di nuove vulnerabilità** – legate non solo alla povertà economica, ma anche all'isolamento, alla non autosufficienza, alla disoccupazione e alle migrazioni – impone alle Amministrazioni locali di rispondere con interventi tempestivi, mirati e adeguati.

Tali esigenze si scontrano però con i **vincoli sulle risorse**, che **limitano la capacità di intervento** degli Enti. La maggior parte della spesa sociale dei Comuni (al netto delle partecipazioni) è finanziata con risorse proprie (tributarie e extra-tributarie), sebbene un ruolo rilevante – ma secondario – l'abbiano anche i fondi regionali vincolati per le politiche sociali. Questo comporta spazi limitati per un ampliamento degli impegni di spesa, in un contesto caratterizzato da entrate tributarie poco dinamiche (in particolare l'IMU) e comunque da una scarsa capacità di agire sulla leva fiscale, a meno di aumentare la dipendenza dai trasferimenti da altre Amministrazioni.

I fondi per il welfare sociale sono numerosi, ma non tutti destinati alla gestione comunale (es. Assegno maternità, o Assegno di inclusione), e al momento hanno una dote finanziaria, per il 2025, pari a 10,4 miliardi di euro, in riduzione per 1 miliardo di euro rispetto al 2024. La ricombinazione tra domanda crescente e vincoli di finanza pubblica appare dunque complessa.