



**CORTE DEI CONTI**

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

# **RELAZIONE SULLA SPESA SOCIALE NEGLI ENTI TERRITORIALI**

**ESERCIZI 2019-2024**

**DELIBERAZIONE N. 18/SEZAUT/2025/FRG**



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

# **RELAZIONE SULLA SPESA SOCIALE NEGLI ENTI TERRITORIALI**

**ESERCIZI 2019-2024**

**DELIBERAZIONE N. 18/SEZAUT/2025/FRG**



CORTE DEI CONTI

Estensori: Pres. Francesco PETRONIO  
Cons. Giampiero Maria GALLO  
Cons. Tiziano TESSARO  
Cons. Stefania Anna DORIGO

Hanno collaborato alla redazione: Matteo BOLLINO, Antonella GIOVANNANGELI, Grazia MARZELLA, Andrea MAZZILLO, Sara SALUSTRI, Piera SPAZIANI

Le elaborazioni dei dati ANAC sono state curate in collaborazione con il Gruppo di ricerca del DEM - Università di Pisa

Editing: Alessandro DI BENEDETTO

Corte dei conti – Sezione delle autonomie  
Via Baiamonti, 25 – 00195 ROMA  
[www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

# RELAZIONE SULLA SPESA SOCIALE DEGLI ENTI TERRITORIALI

## INDICE

|                                                                                                    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Deliberazione n. 18/SEZAUT/2025/FRG.....                                                           | I   |
| 1 Premessa e introduzione normativa.....                                                           | 3   |
| 1.1 Premessa.....                                                                                  | 3   |
| 1.2 Le basi normative dell'assistenza sociale.....                                                 | 5   |
| 1.3 La tutela sociale nell'Unione europea.....                                                     | 7   |
| 1.4 La ripartizione delle competenze nell'ordinamento italiano .....                               | 9   |
| 1.5 La distribuzione delle risorse nel sistema multilivello .....                                  | 11  |
| 1.6 Il ruolo del <i>no profit</i> .....                                                            | 13  |
| 2 Le tendenze demografiche italiane nel confronto europeo. Alcuni dati di rilevanza "sociale" .... | 15  |
| 3 La spesa sociale nei bilanci comunali .....                                                      | 33  |
| 3.1 La spesa sociale – analisi dati BDAP .....                                                     | 34  |
| 3.2 <i>Focus</i> : Regioni Liguria, Campania e Sardegna .....                                      | 45  |
| 4 Le modalità di affidamento dei servizi.....                                                      | 58  |
| 4.1 Premessa.....                                                                                  | 58  |
| 4.2 Le indicazioni eurounitarie .....                                                              | 59  |
| 4.3 La giurisprudenza comunitaria .....                                                            | 61  |
| 4.4 L'ordinamento nazionale.....                                                                   | 62  |
| 4.5 Analisi sulle modalità di affidamento .....                                                    | 65  |
| 5 Conclusioni .....                                                                                | 79  |
| Appendice .....                                                                                    | 85  |
| Le tendenze demografiche italiane nel confronto europeo .....                                      | 87  |
| Tendenze demografiche <i>Focus</i> : Regioni Liguria, Campania e Sardegna .....                    | 91  |
| La spesa sociale – Analisi dati BDAP .....                                                         | 97  |
| Analisi sulle modalità di affidamento .....                                                        | 101 |

## INDICE DELLE TABELLE

|                                                                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabella 1 – Tendenze Demografiche - Proporzione di popolazione >65 - Suddivisione per Regione .....                                         | 16 |
| Tabella 2 – Tendenze Demografiche - Proporzione di popolazione da 0 a 4 anni - Suddivisione per Regione.....                                | 18 |
| Tabella 3 – Tendenze Demografiche - Tasso grezzo di variazione totale della popolazione - Suddivisione per Regione.....                     | 20 |
| Tabella 4 – Tendenze Demografiche - Popolazione a rischio di povertà prima di trasferimenti sociali - Suddivisione per Regione.....         | 23 |
| Tabella 5 – Tendenze Demografiche - Miglioramento relativo del rischio di povertà con trasferimenti sociali - Suddivisione per Regione..... | 25 |
| Tabella 6 – Tendenze Demografiche - Tasso di disoccupazione da 15 a 64 anni - Suddivisione per Regione .....                                | 27 |
| Tabella 7 – Tendenze Demografiche - Giovani NEET da 15 a 29 anni - Suddivisione per Regione .....                                           | 29 |
| Tabella 8 – Tendenze Demografiche - Tassi di istruzione inferiore su popolazione da 25 a 64 anni - Suddivisione per Regione .....           | 31 |
| Tabella 9 – Tendenze Demografiche - <i>Focus</i> Liguria - Età mediana della popolazione .....                                              | 47 |
| Tabella 10 – Tendenze Demografiche - <i>Focus</i> Liguria - Proporzione di popolazione >65.....                                             | 48 |
| Tabella 11 – Tendenze Demografiche - <i>Focus</i> Liguria - Tasso grezzo di migrazione netta .....                                          | 48 |
| Tabella 12 – Tendenze Demografiche - <i>Focus</i> Liguria - Popolazione a rischio di povertà prima di trasferimenti sociali .....           | 49 |
| Tabella 13 – Tendenze Demografiche - <i>Focus</i> Liguria - Tassi di istruzione superiore su popolazione da 25 a 64 anni.....               | 49 |
| Tabella 14 – Tendenze Demografiche - <i>Focus</i> Campania - Popolazione a rischio di povertà prima di trasferimenti sociali .....          | 52 |
| Tabella 15 – Tendenze Demografiche - <i>Focus</i> Campania - Miglioramento relativo del rischio di povertà con trasferimenti sociali .....  | 52 |
| Tabella 16 – Tendenze Demografiche - <i>Focus</i> Campania - Tassi di istruzione superiore su popolazione da 25 a 64 anni.....              | 53 |
| Tabella 17 – Tendenze Demografiche - <i>Focus</i> Campania - Tasso di disoccupazione da 15 a 64 anni Femminile .....                        | 54 |
| Tabella 18 – Tendenze Demografiche - <i>Focus</i> Sardegna - Proporzione della popolazione a rischio di povertà .....                       | 55 |

|                                                                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabella 19 – Tendenze Demografiche - <i>Focus</i> Sardegna - Tassi di istruzione superiore su popolazione da 25 a 64 anni.....                                       | 56 |
| Tabella 20 – Tendenze Demografiche - <i>Focus</i> Sardegna - Tasso di disoccupazione da 15 a 64 anni.....                                                            | 56 |
| Tabella 21 – Procedura di gara attivate dai Comuni per affidamenti in ambito sociale 2020-2024 (aggiudicazioni con valore superiore a 10 mila euro) .....            | 67 |
| Tabella 22 – Ambito di intervento sociale delle procedure di gara aggiudicate dai Comuni tra il 2020-2024.....                                                       | 69 |
| Tabella 23 – Distribuzione degli affidamenti per tipologia di enti aggiudicatari .....                                                                               | 70 |
| Tabella 24 – Ripartizione del numero degli affidamenti in ambito sociale dai Comuni 2020-2025 .....                                                                  | 72 |
| Tabella 25 – Aggiudicazioni dei Comuni per tipologia di scelta del contraente per ente affidatario dei servizi in ambito sociale per il quinquennio (2020-2025)..... | 73 |
| Tabella 26 – Tipologia di scelta del contraente per fascia di Comuni .....                                                                                           | 74 |

## INDICE DEI GRAFICI

|                                                                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Grafico 1 – Tendenze Demografiche - Proporzione di popolazione >65 – Suddivisione per Macroaree.....                                           | 17 |
| Grafico 2 – Tendenze Demografiche - Proporzione di popolazione da 0 a 4 anni - Suddivisione per Macroaree.....                                 | 19 |
| Grafico 3 – Tendenze Demografiche - Tasso grezzo di variazione totale della popolazione - Suddivisione per Macroaree.....                      | 21 |
| Grafico 4 – Tendenze Demografiche - Popolazione a rischio di povertà prima di trasferimenti sociali - Suddivisione per Macroaree .....         | 24 |
| Grafico 5 – Tendenze Demografiche - Miglioramento relativo del rischio di povertà con trasferimenti sociali - Suddivisione per Macroaree ..... | 26 |
| Grafico 6 – Tendenze Demografiche - Tasso di disoccupazione da 15 a 64 anni - Suddivisione per Macroaree .....                                 | 28 |
| Grafico 7 – Tendenze Demografiche - Giovani NEET da 15 a 29 anni - Suddivisione per Macroaree.....                                             | 30 |
| Grafico 8 – Tendenze Demografiche - Tassi di istruzione inferiore su popolazione da 25 a 64 anni - Suddivisione per Macroaree.....             | 32 |
| Grafico 9 – Andamento spesa sociale – Titoli I e II – Suddivisione per area geografica Anni 2019-2024 .....                                    | 36 |
| Grafico 10 – Andamento spesa sociale – Titoli I e II – Programmi di spesa – Pagamenti anni 2019-2024.....                                      | 38 |

|                                                                                                                                                                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Grafico 11 – Andamento spesa sociale – Titoli I e II – Programmi di spesa – Pagamenti<br>anni 2023–2024 .....                                                                                                 | 39 |
| Grafico 12 – Distribuzione pagamenti programmi per i principali macroaggregati - Titoli I e II<br>- Anno 2024 .....                                                                                           | 41 |
| Grafico 13 – Spesa sociale <i>pro capite</i> – Distribuzione per Area geografica - Anno 2024 .....                                                                                                            | 42 |
| Grafico 14 – Spesa sociale <i>pro capite</i> – Media per Regione - Anno 2024.....                                                                                                                             | 43 |
| Grafico 15 – Spesa sociale <i>pro capite</i> – Distribuzione per fasce di popolazione - Anno 2024 .....                                                                                                       | 45 |
| Grafico 16 – Spesa sociale – Missione 12 - Programmi di spesa – Totale pagamenti – Liguria,<br>Campania e Sardegna – Confronto 2023–2024 .....                                                                | 50 |
| Grafico 17 – Spesa sociale – Missione 12 - Programmi di spesa – <i>Pro capite</i> – Liguria,<br>Campania e Sardegna – Confronto 2023–2024 .....                                                               | 51 |
| Grafico 18 – Distribuzione degli affidamenti per tipologia di enti aggiudicatari .....                                                                                                                        | 70 |
| Grafico 19 – Ripartizione territoriale degli affidamenti per importo e numerosità della spesa<br>sociale dei Comuni, con evidenziazione della tipologia del soggetto aggiudicatario (anni<br>2020-2024) ..... | 78 |





# CORTE DEI CONTI

## SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 18/SEZAUT/2025/FRG

Adunanza del 2 ottobre 2025

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidente della Sezione preposto

alla funzione di referto Francesco PETRONIO

Presidente della Sezione preposto

alla funzione di coordinamento Maria Annunziata RUCIRETA

Presidenti di sezione

Mario NISPI LANDI, Antonio CONTU, Stefano SIRAGUSA, Marcovalerio POZZATO, Maria Teresa POLVERINO, Giuseppe TAGLIAMONTE, Ugo MONTELLA, Alfredo GRASSELLI, Cinzia BARISANO, Cristiana RONDONI, Paolo PELUFFO, Antonio BUCCARELLI, Susanna LOI, Luisa D'EVOLI, Francesco UCCELLO;

Consiglieri

Elena TOMASSINI, Antongiulio MARTINA, Rosa FRANCAVIGLIA, Alessandro PALLAORO, Daniele BERTUZZI, Marcello DEGNI, Giampiero Maria GALLO, Stefano GLINIANSKI, Tiziano TESSARO, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI, Francesco SUCAMELI, Andrea LUBERTI, Gianpiero D'ALIA, Alessandro VISCONTI, Stefania Anna DORIGO;

Primi Referendari

Diego Maria POGGI, Fabio CAMPOFILONI, Luigia IOCCA, Ruben D'ADDIO;

Referendari

Antonino GERACI.

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e le successive modificazioni;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 2/SEZAUT/INPR/2025, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo per l'anno 2025;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 2707 del 24 settembre 2025 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Vista la nota del Presidente preposto alla funzione di Referto della Sezione delle autonomie n. 2708 del 24 settembre 2025, con la quale si comunica ai componenti del Collegio che sarà possibile anche il collegamento da remoto;

Uditi i Relatori, Presidente di sezione Francesco Petronio, Consigliere Giampiero Maria Gallo, Consigliere Tiziano Tessaro, Consigliere Stefania Anna Dorigo

## **DELIBERA**

di approvare l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sulla spesa sociale negli enti territoriali negli esercizi 2019-2024.

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati, ai Presidenti dei Consigli regionali e comunicata, altresì, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze, al Ministro dell'interno, al Ministro per la pubblica amministrazione, al Ministro per gli affari regionali, ai Presidenti delle Giunte regionali, al Presidente della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nonché ai Presidenti dell'Unione delle Province italiane (UPI) e dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI).

Così deliberato nell'adunanza del 2 ottobre 2025.

**I Relatori**

**Francesco PETRONIO**

*(F.to digitalmente)*

**Giampiero Maria GALLO**

*(F.to digitalmente)*

**Tiziano TESSARO**

*(F.to digitalmente)*

**Stefania Anna DORIGO**

*(F.to digitalmente)*

**Il Presidente**

**Guido CARLINO**

*(F.to digitalmente)*

Depositata in segreteria il 14 ottobre 2025

**Il Dirigente**

**Gino GALLI**

*(F.to digitalmente)*



## **RELAZIONE**



# 1 PREMESSA E INTRODUZIONE NORMATIVA

## 1.1 Premessa

Le prestazioni sociali costituiscono l'attuazione concreta della funzione propria dello Stato, volta a garantire tutela e sostegno ai cittadini che versino in condizioni di bisogno. Esse possono assumere la forma sia di trasferimenti monetari sia di erogazioni in servizi, articolandosi nei tre principali ambiti dell'assistenza, della previdenza e della sanità.

Nell'ordinamento italiano, il finanziamento delle prestazioni sociali avviene attraverso risorse di natura erariale nonché mediante forme di contribuzione privata, in attuazione del principio di solidarietà economica e sociale.

L'insieme di tali interventi è finalizzato non solo a rimuovere situazioni di disagio, ma anche a prevenire e contrastare fenomeni di esclusione sociale, ponendosi quale strumento essenziale per la realizzazione dell'eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, della Costituzione.

Lo Stato sociale rappresenta, sotto tale profilo, una delle più rilevanti innovazioni delle politiche pubbliche del Novecento e, al contempo, un pilastro imprescindibile della democrazia contemporanea, in quanto espressione diretta del principio di solidarietà e garanzia effettiva dei diritti fondamentali.

Nell'attualità si manifestano segnali di crisi determinati da fattori quali la globalizzazione, l'invecchiamento della popolazione, il calo demografico, l'emergere di nuove marginalità e una crescente fragilità sociale. A fronte di tali criticità è necessario preservare la funzionalità del sistema di protezione sociale attraverso azioni di consolidamento delle misure di equità, pari opportunità e coesione.

Un sistema di *welfare* solido, infatti, non costituisce solo una risposta ai bisogni collettivi e individuali, ma rappresenta anche un motore di crescita e di stabilità economica. Dopo la crisi del 2008, il dibattito si è sviluppato considerando, prevalentemente, fattori economici e trascurando la funzione del *welfare* quale strumento di sviluppo equo e sostenibile. In tale prospettiva, l'Unione europea, con il "Pilastro dei diritti sociali" del 2017, ha posto come obiettivo prioritario la riduzione delle disuguaglianze e il rafforzamento dei diritti sociali.

Nel confronto con i principali Paesi europei, il sistema italiano di protezione sociale presenta ancora ampi margini di miglioramento. Pur registrando un livello complessivo di spesa sociale in rapporto al Pil sostanzialmente adeguato, la composizione della spesa evidenzia squilibri: la componente previdenziale risulta elevata, mentre altri ambiti di intervento restano sottofinanziati. Ne derivano disuguaglianze significative, in particolare nei riguardi dei cittadini privi di occupazione. La situazione è aggravata dal forte calo demografico: la natalità è tra le più basse al mondo e aumenta la popolazione

anziana, con conseguenti bisogni crescenti di servizi sanitari e socioassistenziali. Al tempo stesso, l'indebolimento delle reti familiari e comunitarie accentua isolamento e solitudine.

Negli ultimi decenni le disuguaglianze sociali sono aumentate in modo marcato; questi divari, aggravati da precarietà lavorativa, erosione dei diritti e politiche neoliberiste, colpiscono i segmenti più vulnerabili con dinamiche che alimentano insicurezza, trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze e un crescente senso di esclusione.

I servizi sociali rappresentano il cuore del *welfare* locale, anche quando derivano da politiche nazionali, perché la loro disponibilità, qualità e accessibilità dipendono in larga misura dalle decisioni assunte a livello territoriale. Queste scelte si intrecciano con i bisogni dei cittadini, le risorse della società civile e le priorità politiche, dando vita a un sistema complesso fatto di attori diversi e di visioni locali del *welfare*.

In Italia lo sviluppo dei servizi sociali è avvenuto in ritardo e senza una cornice nazionale chiara, con la conseguenza che la varietà dei contesti locali può essere al tempo stesso una risorsa – perché permette di adattare l'offerta alle esigenze specifiche e di introdurre innovazioni – ma anche una fonte di forte disuguaglianza e fragilità istituzionale. Infatti, il mutare delle maggioranze politiche e delle priorità dei decisori pubblici e privati può influire pesantemente sulla disponibilità dei servizi.

L'accesso ai servizi sociali presenta rilevanti differenze a seconda del luogo di residenza, anche a parità di bisogni e condizioni familiari o economiche. Questa eterogeneità non riguarda solo il divario tra Nord e Sud, ma si riscontra anche tra territori della stessa Regione. L'offerta di servizi varia spesso, non per motivi demografici, ma in base alle condizioni socioeconomiche locali e anche, laddove sono stati introdotti *standard* minimi di prestazione, permangono forti squilibri territoriali.

Le prospettive di sostenibilità economica sono rese critiche dall'elevato debito pubblico e dalla frammentazione della spesa, mentre il lavoro di cura e assistenza resta poco attrattivo per le nuove generazioni. A ciò si aggiungono i nuovi tagli previsti dalla legge di bilancio 2024-2028, che impongono ai Comuni di ridurre o razionalizzare la spesa corrente, rendendo difficile garantire servizi adeguati.

Nonostante le risorse straordinarie del PNRR, le amministrazioni locali devono affrontare carenze strutturali – scarsità di personale, competenze tecniche insufficienti, mancanza di fondi per la gestione dei nuovi servizi e gare di affidamento spesso deserte – che limitano fortemente la capacità di attuare una riorganizzazione efficace del *welfare*.

La sostenibilità prospettica potrebbe essere garantita attraverso un modello misto di *welfare*, che affidi allo Stato un ruolo di programmazione e controllo, demandando la gestione alla sinergia tra attori pubblici, privati e del Terzo Settore. I servizi potrebbero non essere più gratuiti e universali, mentre restano aperte le questioni relative alla *governance*, oscillando tra modelli di centralizzazione e forme di gestione locale. Questo scenario prefigura un *welfare* più leggero con possibili rischi per la tutela dei diritti



sociali. In tale contesto, il Terzo Settore diventa fondamentale per rispondere ai nuovi bisogni, favorendo coesione, inclusione ed economia solidale, grazie anche al volontariato e alla partecipazione civica.

## 1.2 Le basi normative dell'assistenza sociale

Nel nostro Paese, l'evoluzione normativa in ambito sociale, in risposta ai cambiamenti economici e sociali, è orientata a garantire equilibrio tra il sostegno alle persone in difficoltà, la sostenibilità degli interventi e una gestione efficiente delle risorse pubbliche. Ai sensi dell'art. 128, co. 2, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, i servizi sociali comprendono attività e prestazioni economiche, gratuite o a pagamento, finalizzate alla rimozione delle situazioni di bisogno, con esclusione di quelle rientranti nelle competenze previdenziali, sanitarie o giudiziarie. All'interno del sistema italiano di sicurezza sociale, assistenza e previdenza costituiscono due pilastri fondamentali che, pur condividendo l'obiettivo di assicurare condizioni di vita dignitose ai cittadini in situazioni di fragilità, si differenziano per natura, finalità e modalità di intervento. La disciplina dei servizi sociali, delineata da una normativa articolata su più livelli, esprime i valori fondanti dell'ordinamento italiano, trovando il proprio ancoraggio nei principi di personalismo, solidarietà ed eguaglianza sanciti dagli articoli 2 e 3 della Costituzione. In particolare, spetta alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano il pieno sviluppo della persona e ne impediscono la partecipazione attiva alla vita collettiva.

Oltre ai principi generali, la Costituzione italiana contiene disposizioni specifiche – articoli dal 24 al 43 – che attribuiscono allo Stato compiti concreti in ambito sociale. Tra questi rientrano la tutela della salute (art. 32), il diritto all'istruzione (art. 34), la promozione della formazione professionale (art. 35) e la garanzia dell'assistenza e della previdenza (art. 38). Ne emerge un quadro normativo articolato che non solo impone interventi pubblici, ma legittima anche l'azione dei soggetti privati, contribuendo alla realizzazione effettiva dei diritti sociali dei cittadini. Il diritto all'assistenza sociale – sancito dall'art. 38 della Costituzione – attribuisce ai cittadini in stato di bisogno una pretesa nei confronti dei soggetti pubblici, seppur nei limiti delle risorse disponibili e del "contenuto essenziale" del diritto. Tuttavia, nella Costituzione non si rinviene una assegnazione esplicita della competenza in materia alle Regioni o allo Stato.

La Corte costituzionale ha colmato questa lacuna qualificando l'assistenza sociale come materia "residuale" di competenza regionale, in quanto non inclusa né nella previdenza né nella sanità. Gli interventi assistenziali non sono automatici né generalizzati, ma legati a specifiche condizioni (es. reddito) e devono essere finalizzati al superamento di situazioni di svantaggio, per garantire il benessere fisico e psichico della persona. In mancanza di questo nesso, la prestazione non può essere qualificata assistenziale.

Il modello adottato è di tipo policentrico: la gestione e l'attuazione degli interventi si snodano su tre livelli – nazionale, regionale e locale – per rispondere in modo più efficace e mirato alle esigenze delle collettività.

Per garantire l'uguaglianza sostanziale dei cittadini su tutto il territorio nazionale, sono stati introdotti i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), i Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS) e i Livelli Essenziali di Assistenza Sociale (LivEAS), che rappresentano il nucleo minimo di diritti sociali da assicurare uniformemente. Tra le prestazioni rientrano il sostegno al reddito, l'aiuto ai minori e alle donne in difficoltà, i servizi per persone non autosufficienti, le misure per conciliare vita e lavoro, l'assistenza per anziani e disabili e il supporto contro le dipendenze. L'accesso a tali servizi avviene sulla base di specifici requisiti, quali la valutazione del bisogno e la determinazione della situazione economica, misurata attraverso l'ISEE, strumento indispensabile per accedere a numerose prestazioni, sia a livello nazionale che locale.

L'assistenza sociale si rivolge a tutti i cittadini che versano in una condizione di bisogno e si fonda sui principi di universalità e solidarietà. È quindi destinata a chi, per ragioni diverse, non è in grado di provvedere autonomamente al proprio sostentamento. L'intervento assistenziale, tuttavia, non è automatico né generalizzato: è necessario che ricorrano specifiche condizioni oggettive e soggettive, come un basso reddito o una situazione di grave svantaggio sociale.

La previdenza sociale, riservata ai lavoratori, si basa sul versamento di contributi e prevede prestazioni economiche legate a eventi quali infortuni, malattie, invalidità, vecchiaia o disoccupazione involontaria. A differenza dell'assistenza, le prestazioni previdenziali sono automatiche, indipendenti dallo stato di bisogno economico e commisurate alla contribuzione versata.

L'articolo 38 della Costituzione italiana rappresenta il cardine di questo impianto normativo. Esso distingue tra i cittadini inabili al lavoro, cui è garantita l'assistenza e i lavoratori, cui sono assicurati mezzi adeguati in caso di eventi che impediscano il lavoro. In entrambi i casi, la gestione di tali diritti è affidata a istituzioni pubbliche, predisposte dallo Stato.

Complessivamente, la Costituzione offre un quadro normativo solido e articolato che non solo assicura la protezione sociale, ma riconosce anche agli enti locali autonomia amministrativa e finanziaria, promuovendo, nel contempo, la partecipazione attiva dei cittadini alla gestione dei servizi. Si tratta di un sistema che riflette pienamente lo spirito solidaristico e democratico della Repubblica.

L'assistenza sociale, insieme alla previdenza, sono collocate nel Titolo III della Costituzione (rapporti economici), e non nel Titolo II (rapporti etico-sociali) dove si trova invece la tutela della salute (art. 32). Questa scelta indica chiaramente l'intento originario di caratterizzare l'assistenza come strumento economico volto a integrare o sostituire il reddito da lavoro, piuttosto che come mezzo di tutela globale della persona.

In questo contesto, è utile distinguere anche tra assistenza sociale e beneficenza pubblica. Prima della riforma del Titolo V della Costituzione, i due concetti venivano spesso confusi. Tuttavia, già nel 1972 la Corte costituzionale (sentenza n. 139) chiarì la distinzione: l'assistenza sociale è priva di

discrezionalità una volta accertato il bisogno, mentre la beneficenza pubblica comporta una valutazione discrezionale, potendo essere rivolta a chiunque versi in stato di necessità, senza specifici requisiti.

Dopo la riforma costituzionale del 2001, il termine “beneficenza pubblica” è stato eliminato dall’art. 117 Cost., ma sopravvive negli statuti delle Regioni a statuto speciale. In questi contesti, la beneficenza può ancora essere trattata come materia autonoma, accanto all’assistenza sociale<sup>1</sup>.

### 1.3 La tutela sociale nell’Unione europea

A livello europeo, la tutela dei diritti sociali trova un importante riferimento nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, adottata nel 2000 e oggi equiparata per valore giuridico ai Trattati. In particolare, l’articolo 34 riconosce il diritto all’assistenza sociale e abitativa, garantendo l’accesso a prestazioni di sicurezza sociale nei casi di malattia, maternità, disoccupazione, vecchiaia e altri eventi che minano il sostentamento della persona. Questa disposizione rappresenta la prima vera costituzionalizzazione dei diritti sociali a livello europeo, segnando una forte connessione tra i principi di solidarietà, uguaglianza e dignità della persona e quelli tradizionali dei diritti civili e politici.

La Carta, ponendo la persona al centro dell’azione dell’Ue, promuove una visione dei servizi pubblici – in particolare di quelli sociali – come parte essenziale della struttura stessa dello Stato, collocandoli al crocevia tra libertà individuale ed eguaglianza sostanziale, tra pubblico e privato. I servizi sociali, in quest’ottica, non sono esclusiva prerogativa dello Stato, ma ammettono anche l’intervento dei privati, garantendo a ogni individuo il diritto a ricevere risposte ai propri bisogni essenziali.

A questa impostazione di base si affiancano altri strumenti normativi europei che hanno rafforzato il modello sociale europeo<sup>2</sup> e, in particolare, il pilastro europeo dei diritti sociali che costruisce un sistema di *welfare* strutturato.

L’ordinamento europeo ha progressivamente sviluppato un modello sociale inclusivo e integrato, in cui i servizi sociali rappresentano un pilastro fondamentale della cittadinanza e del benessere collettivo. La costruzione del quadro normativo europeo in materia sociale ha trovato un’importante premessa nella sentenza Defrenne II del 1976, in cui la Corte di giustizia ha attribuito all’articolo 119 del Trattato CE (oggi art. 157 Tfue) un effetto orizzontale diretto, riconoscendo che esso non aveva solo finalità economiche, ma rientrava a pieno titolo negli obiettivi sociali della Comunità. Questa interpretazione ha segnato

<sup>1</sup> In particolare, il Trentino-Alto Adige assegna tale competenza alle Province autonome, mentre la Regione siciliana la gestisce in via esclusiva. Tuttavia, la Corte costituzionale (sentenza n. 36/2013) ha stabilito che, anche per le Regioni a statuto speciale, la competenza in materia sociale deve considerarsi residuale, in linea con le disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001.

<sup>2</sup> La Direttiva 2000/78/CE, che stabilisce un quadro contro le discriminazioni sul lavoro, garantendo parità di trattamento indipendentemente da religione, disabilità, età o orientamento sessuale. Essa promuove un ambiente lavorativo equo e inclusivo, fondato sul rispetto e sull’uguaglianza. Il Regolamento (CE) n. 883/2004, che assicura la continuità dei diritti alla sicurezza sociale per i cittadini che si spostano all’interno dell’Ue, tutelando prestazioni come pensioni, indennità di malattia o disoccupazione, e chiarendo quale Stato membro è responsabile del loro pagamento. Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (2017), che definisce 20 principi volti a costruire un sistema di *welfare* più equo ed efficiente. Suddiviso in tre ambiti principali (pari opportunità, condizioni di lavoro e protezione sociale), il Pilastro promuove il diritto a un’istruzione di qualità, l’inclusione sociale, la parità di genere e la lotta alla povertà.

l'inizio di una dimensione sociale europea, culminata poi nell'introduzione del Titolo XI del Trattato CE e del nuovo art. 136, che per la prima volta ha riconosciuto i diritti sociali come fondamentali<sup>3</sup>.

Per chiarire questo quadro, nel 1998 la Commissione europea ha elaborato un nuovo riferimento per i servizi sociali di interesse generale, riconoscendone la peculiarità, pur non definendoli come categoria giuridica autonoma.

I servizi sociali si caratterizzano per un forte spirito di solidarietà, che promuove il sostegno reciproco e il coinvolgimento attivo della comunità. Sono orientati alla risposta personalizzata a bisogni complessi, con particolare attenzione alle persone più fragili. Non hanno finalità di lucro e si basano su relazioni che vanno oltre il semplice scambio economico, spesso richiedendo il supporto finanziario pubblico o di soggetti terzi. La loro funzione è fondamentale per il benessere collettivo, poiché intervengono in situazioni di difficoltà come disoccupazione, disabilità, dipendenze, povertà e migrazione, offrendo anche percorsi di integrazione sociale e lavorativa.

Un ruolo rilevante è inoltre svolto dal volontariato, che rafforza il legame tra cittadini e comunità, contribuendo a mantenere vive le tradizioni e l'identità sociale.

In sintesi, il quadro europeo si è evoluto da una visione strettamente economica a una concezione integrata e solidale dei diritti sociali, in cui anche i servizi offerti a livello locale assumono un'importanza centrale per la costruzione di un modello europeo inclusivo e rispettoso della dignità di ogni persona.

Un tema particolare concerne l'applicazione delle regole europee sulla concorrenza all'affidamento del servizio sociale. In linea generale se il servizio sociale viene riconosciuto formalmente da un'autorità pubblica e può essere qualificato come "servizio di interesse generale", può essere consentita la deroga per perseguire fini di pubblico interesse.

La Corte costituzionale italiana, nella sentenza n. 272 del 2004, ha richiamato il "Libro verde sui servizi di interesse generale" della Commissione europea (2003), sottolineando che le norme sulla concorrenza si applicano solo alle attività economiche. Tuttavia, ha anche evidenziato che la distinzione tra attività economiche e non economiche è dinamica ed evolutiva e la valutazione spetta al giudice nazionale, che deve considerare vari elementi, tra cui l'assenza di scopo lucrativo, la mancanza di assunzione di rischi tipici del mercato, l'eventuale finanziamento pubblico dell'attività.

Questi criteri servono a determinare se un servizio possa rientrare nelle eccezioni previste dal diritto europeo in favore dei servizi di interesse generale, soprattutto nel settore sociale.

<sup>3</sup> Un elemento rilevante è la definizione ampia di "impresa" nel diritto della concorrenza Ue: qualsiasi entità che svolga un'attività economica – indipendentemente dal fine di lucro o dallo status giuridico – può essere considerata impresa. Questo ha reso meno distinguibile la ripartizione tra servizi sociali e servizi di interesse economico generale. Solo in casi in cui l'attività si fonda su un principio di solidarietà (come in alcuni regimi previdenziali obbligatori) si può escludere l'applicazione delle regole di concorrenza Cfr. la sentenza "Poucet" e "Pistre". Al contrario, nella decisione *Fédération française des sociétés d'assurances* (1995), la Corte ha stabilito che un ente *no-profit* che agisce secondo il principio della capitalizzazione rientra comunque nella nozione di impresa, confermando che né la finalità sociale né l'assenza di lucro sono sufficienti a escludere il carattere economico di un'attività.

## 1.4 La ripartizione delle competenze nell'ordinamento italiano

Nel contesto dell'ordinamento italiano, la distribuzione delle competenze in materia di servizi sociali si fonda su un assetto multilivello definito dal Titolo V della Costituzione, che attribuisce specifici ruoli ai diversi livelli istituzionali. In particolare, le Regioni esercitano competenze di natura legislativa e regolamentare, mentre i Comuni sono incaricati della gestione amministrativa dei servizi, in continuità con una tradizione storica di intervento locale nel settore dell'assistenza.

Il finanziamento dei servizi sociali proviene principalmente dalla fiscalità generale, integrata, a partire dal 2014, da fondi europei e fondi nazionali legati alla programmazione comunitaria, contribuendo così a sostenere i servizi sociali territoriali in maniera sempre più articolata.

Nel tempo, anche la concezione stessa di assistenza ha subito un'evoluzione significativa, passando da un'impostazione caritatevole a una visione universalistica, centrata sul diritto delle persone alla protezione sociale. Un primo passo in questa direzione è stato compiuto con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che ha riconosciuto i servizi sociali come settore organico da trasferire alle Regioni e ai Comuni. Tuttavia, in questa fase iniziale, permaneva una certa confusione tra servizi sociali e beneficenza pubblica.

Una svolta più netta si è avuta con il d.lgs. n. 112/1998, che ha operato una separazione formale tra servizi sociali e beneficenza, definendo i primi come tutte le attività, gratuite o a pagamento, volte a rimuovere o superare le situazioni di bisogno che le persone possono incontrare nella loro vita. Venivano espressamente escluse da questa definizione le prestazioni garantite dal sistema sanitario, previdenziale e giudiziario. Nonostante la volontà di delimitare in modo più preciso la materia, permaneva comunque un margine di definizione residuale, a causa della complessità del settore e delle difficoltà di classificazione.

L'accresciuta frammentazione normativa regionale, l'espansione della spesa previdenziale a discapito dell'assistenza e l'evidente disomogeneità nei trattamenti rivolti a diverse categorie di beneficiari (come invalidi civili, ciechi, sordomuti), hanno evidenziato la necessità di un sistema più organico e uniforme. Questa esigenza ha portato all'approvazione della Legge quadro 8 novembre 2000, n. 328, che ha rappresentato un punto di svolta nel settore.

Tale legge ha introdotto un sistema integrato multilivello di interventi e servizi sociali, assegnando allo Stato il compito di definire gli obiettivi generali, i livelli essenziali delle prestazioni, le priorità e le modalità attuative, mentre alle Regioni è stata affidata l'organizzazione dei servizi e la predisposizione dei piani regionali. Ai Comuni, infine, è stato attribuito il compito di realizzare l'integrazione tra sistema sanitario e sociale, tramite la redazione dei piani di zona in collaborazione con le Asl.

In conclusione, l'evoluzione normativa ha progressivamente strutturato e differenziato le competenze in materia di servizi sociali, culminando con la l. n. 328/2000, che ha cercato di garantire un sistema

nazionale integrato, universale e coerente, capace di rispondere in modo più equo ed efficace ai bisogni sociali delle persone.

Dopo l'approvazione della legge quadro n. 328/2000, la riforma del Titolo V della Costituzione ha profondamente trasformato l'assetto delle competenze in materia socio-assistenziale, spostando il baricentro dalle istituzioni centrali a quelle regionali. Lo Stato ha mantenuto la competenza esclusiva nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), strumento trasversale che garantisce uniformità nei diritti civili e sociali su tutto il territorio, mentre l'assistenza sociale è diventata materia di competenza residuale delle Regioni, che quindi disciplinano l'erogazione dei servizi, lasciando ai Comuni il compito di gestirli operativamente. Questo assetto ha reso la l. n. 328/2000 una norma cedevole rispetto alla legislazione regionale, dando vita a un sistema articolato in cui la *governance* dei servizi sociali si muove entro una rete complessa di competenze e rapporti istituzionali. Accanto alla competenza sui LEP, altre materie statali come l'immigrazione, la previdenza sociale e la tutela della concorrenza possono interferire sull'ambito socio-assistenziale, rafforzando il ruolo dello Stato in funzione di garanzia. La Corte costituzionale ha più volte evidenziato come i LEP condizionino l'attività legislativa delle Regioni, ribadendo che lo Stato può intervenire per assicurare l'effettiva erogazione delle prestazioni laddove manchi un'adeguata collaborazione istituzionale. In questo contesto si inserisce anche l'articolo 118 della Costituzione, secondo cui le funzioni amministrative spettano ai Comuni, salvo necessità di esercizio unitario che ne richiedano l'attribuzione a livelli superiori, secondo i principi di sussidiarietà<sup>4</sup>, differenziazione e adeguatezza. Attuato dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, questo principio è stato valorizzato anche dalla giurisprudenza costituzionale come fondamento di una *governance* flessibile e multilivello. Con il tempo, la sussidiarietà ha assunto un ruolo chiave non solo nella distribuzione verticale delle funzioni tra istituzioni, ma anche nella promozione della partecipazione attiva dei soggetti sociali, come famiglie, associazioni e organizzazioni del Terzo Settore, riconosciuti come interlocutori capaci di rispondere in modo efficace ai bisogni locali. In questa prospettiva, la sussidiarietà verticale garantisce che le decisioni siano prese dal livello istituzionale più vicino al cittadino, mentre quella orizzontale valorizza l'iniziativa privata come espressione di autonomia e corresponsabilità sociale, delineando un modello di *welfare* collaborativo in cui pubblico e privato cooperano per la costruzione del bene comune.

In questo contesto si inserisce il principio di adeguatezza, che richiede che ogni ente pubblico sia effettivamente in grado di esercitare le proprie funzioni, disponendo delle risorse, delle competenze e delle strutture necessarie. Quando ciò non è possibile, i livelli superiori devono intervenire per garantire il supporto necessario, affinché i servizi siano comunque erogati in modo efficiente ed equo. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 303/2003, ha chiarito che l'articolo 118 della Costituzione

<sup>4</sup> Il concetto, con radici nel termine latino *subsidium*, si è evoluto fino a diventare un principio centrale nell'organizzazione giuridica e sociale moderna. In particolare, la sussidiarietà orizzontale, elaborata inizialmente dalla dottrina sociale della Chiesa cattolica, afferma che lo Stato deve intervenire solo quando individui o comunità intermedie non sono in grado di agire autonomamente.



regola l'attribuzione delle funzioni amministrative, senza però incidere sulla distribuzione delle competenze legislative, che resta disciplinata dall'articolo 117.

Il principio di adeguatezza, insieme a quello di sussidiarietà, costituisce uno dei cardini del sistema amministrativo multilivello, assicurando che le decisioni siano prese dall'ente più vicino al cittadino, ma anche che l'azione pubblica sia realmente sostenibile dal punto di vista organizzativo ed economico. Esso assume un ruolo duplice: da un lato guida la distribuzione delle funzioni tra Stato, Regioni ed enti locali, dall'altro funge da criterio per verificare che tali funzioni possano essere esercitate concretamente, soprattutto nei territori con maggiori svantaggi socio-economici, come sottolineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 4/2020.

La sussidiarietà, in questo quadro, non è un principio rigido ma dinamico e adattabile: secondo la Corte costituzionale, deve essere attivata in modo flessibile, quando un livello di governo non è in grado di conseguire determinati obiettivi. In questi casi, la riassegnazione delle funzioni può avvenire solo in seguito a una valutazione puntuale, motivata e trasparente, specialmente nei rapporti tra Regioni ed enti locali. Questo equilibrio dinamico tra sussidiarietà, adeguatezza e rispetto delle competenze rappresenta la base di un'amministrazione pubblica efficiente, vicina ai bisogni dei cittadini e capace di adattarsi alle diverse condizioni territoriali.

## 1.5 La distribuzione delle risorse nel sistema multilivello

Per garantire la sostenibilità del sistema di assistenza sociale, lo Stato interviene principalmente nella definizione e nella distribuzione delle risorse economiche. Il principale strumento di finanziamento a livello nazionale è il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS), al quale si affiancano altri fondi specifici destinati, ad esempio, alla disabilità e all'infanzia. Oltre al ruolo finanziario, lo Stato svolge anche funzioni di monitoraggio e controllo attraverso il Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali (SUISS), istituito con il d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147, che consente di raccogliere dati, verificare l'effettiva erogazione dei servizi e prevenire eventuali frodi.

Le Regioni, all'interno di questo assetto multilivello, hanno il compito di programmare, coordinare e indirizzare le politiche sociali sul proprio territorio, adattandole alle esigenze specifiche delle comunità locali. Operano in stretta collaborazione con i Comuni, attraverso i quali vengono erogati concretamente i servizi, come l'assistenza domiciliare, l'accoglienza in strutture residenziali o semiresidenziali per persone fragili, e la gestione di centri di accoglienza. Le Regioni definiscono anche i piani sociosanitari e stabiliscono le modalità per la realizzazione di progetti assistenziali personalizzati, basati su valutazioni multidimensionali dei bisogni.

Il Comune, secondo quanto previsto dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, è l'ente più vicino ai cittadini e ha una finalità generale: promuovere lo sviluppo della comunità locale attraverso l'erogazione diretta dei servizi sociali. I Comuni sono i titolari degli interventi socio-assistenziali, redigono i Piani di zona, programmano i servizi territoriali in collaborazione con altri enti pubblici e con il Terzo Settore, e hanno il compito di autorizzare, accreditare e vigilare sulle strutture presenti sul territorio. In accordo con le ASL, predispongono inoltre progetti individuali per le persone con disabilità, come previsto dalla l. 5 febbraio 1992, n. 104, per favorirne l'inclusione sociale, scolastica e lavorativa. Questo sistema, basato sulla cooperazione tra Stato, Regioni e Comuni, permette una risposta più efficace e integrata ai bisogni sociali delle persone.

Le prestazioni economiche o l'assistenza diretta sono sostenute dalla fiscalità generale attraverso un'architettura multilivello che coinvolge Stato, Regioni e Comuni<sup>5</sup>. Le norme intervenute nel tempo per la stabilizzazione della finanza pubblica hanno introdotto limiti alla spesa pubblica, riducendo anche il margine d'azione dei Comuni.

I Comuni hanno un ruolo centrale nella progettazione e gestione dei servizi sociali locali sostenuti con risorse statali regionali e proprie. Lo sviluppo dell'autonomia finanziaria ha ampliato la capacità di gestione dei Comuni e il Fondo di Solidarietà Comunale, che ha sostituito i trasferimenti statali, svolge una funzione perequativa. La sentenza n. 71/2023 della Corte costituzionale ha imposto di eliminare dal fondo componenti non coerenti con la finalità perequativa e la giurisprudenza costituzionale ha inoltre chiarito il concetto di spesa costituzionalmente necessaria riferita alle prestazioni essenziali come i LEA. Tali prestazioni non possono essere soggette a tagli nemmeno in presenza di vincoli di bilancio richiedendo che le risorse siano allocate distinguendo tra spese incompressibili e comprimibili per garantire i diritti sociali come affermato in diverse sentenze tra cui la n. 169/2017, la n. 6/2019 e la n. 62/2020, ribadendo che le esigenze finanziarie non possono giustificare la riduzione dei servizi essenziali e che le scelte di bilancio devono rispettare la preminenza della spesa sanitaria e sociale<sup>6</sup>.

I servizi sociali offerti dai Comuni possono essere realizzati attraverso diverse modalità, tra cui l'erogazione di contributi economici, che rappresenta una delle forme più diffuse di intervento a favore delle persone in difficoltà. Si tratta di un sostegno diretto, finalizzato ad alleviare condizioni di disagio come povertà, disabilità o esclusione sociale. I contributi comunali – come sovvenzioni, sussidi e agevolazioni – sono vantaggi economici concessi senza obbligo di restituzione o di controprestazione, disciplinati dall'art. 12, della l. 7 agosto 1990, n. 241 e dall'art. 26, del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33. La loro finalità è quella di superare temporanee o gravi condizioni di bisogno, in linea con i principi affermati

<sup>5</sup> La Corte costituzionale nella sentenza n. 423 del 2004 ha escluso la possibilità per lo Stato di erogare fondi vincolati alle Regioni.

<sup>6</sup> In diversa direzione la recente sentenza del Consiglio di Stato n. 70779/2024 ha confermato la riduzione delle ore di assistenza scolastica per un alunno con disabilità dando priorità al bilancio comunale rispetto al diritto all'inclusione sancito nel PEI in apparente contrasto con la giurisprudenza costituzionale che tutela i diritti fondamentali anche in presenza di risorse limitate.



dalla l. n. 328/2000 e dagli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione, che promuovono la solidarietà, la tutela dei diritti sociali e l'uguaglianza sostanziale tra i cittadini.

I contributi economici rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS), definiti dall'art. 22, co. 2, della l. n. 328/2000, e comprendono interventi come il contrasto alla povertà, il sostegno al reddito, l'assistenza a minori e famiglie in difficoltà, l'integrazione di persone con disabilità o anziani e il supporto a chi affronta dipendenze. Il sistema integrato dei servizi sociali, previsto dall'art. 2 della stessa legge, è improntato all'universalità, ma riconosce priorità alle persone in condizioni di particolare fragilità o marginalità, comprese quelle coinvolte in provvedimenti giudiziari che richiedono assistenza.

L'assegnazione dei contributi deve basarsi su criteri predeterminati, pubblicati in anticipo e coerenti con statuto e regolamenti, così da garantire trasparenza, imparzialità ed uguaglianza, come più volte ribadito dalla Corte dei conti. L'erogazione deve avvenire attraverso procedure chiare e documentate, evitando ogni forma di arbitrarietà, e le decisioni vanno motivate da interessi pubblici concreti e orientate a obiettivi sociali definiti. Ogni concessione deve essere resa pubblica con l'indicazione di beneficiari, criteri adottati e motivazioni. Poiché si tratta di un'area a rischio corruzione, la normativa richiede specifiche misure di prevenzione, tra cui monitoraggio delle procedure, verifica dei conflitti di interesse e informazione al Responsabile Anticorruzione.

Come ribadito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 10/2016) e dalla Corte dei conti, l'erogazione dei contributi economici deve essere coerente con la programmazione dell'ente, sostenuta da una copertura finanziaria certa e compatibile con il bilancio, nel rispetto del principio di buon andamento. L'attribuzione dei diritti soggettivi, quindi, deve essere sempre accompagnata da risorse effettivamente disponibili e garantendo un intervento equo, responsabile e sostenibile.

È altresì essenziale che l'intero processo rispetti i diritti dei beneficiari, compresi quelli relativi alla *privacy* e alla protezione dei dati personali, in conformità alle indicazioni del Garante per la protezione dei dati. Infine, è previsto un sistema di controlli su tutti i procedimenti legati a concessioni, autorizzazioni, appalti, erogazioni economiche e progressioni di carriera, per garantire legalità ed efficienza nell'azione amministrativa.

## 1.6 Il ruolo del *no profit*

La gestione dei servizi sociali si fonda sul principio di sussidiarietà, secondo cui lo Stato sostiene o interviene solo quando i cittadini o le comunità non riescono a soddisfare autonomamente i propri bisogni, favorendo così una collaborazione tra enti pubblici, enti locali, Terzo Settore, imprese e cittadini, in una logica integrata e partecipativa.

Nella gestione dei servizi sociali un ruolo rilevante è svolto da imprese *no profit* del Terzo Settore<sup>7</sup>, il cui ordinamento è stato regolato con il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo Settore), con l'intento di modernizzare, semplificare e rafforzare il ruolo sociale ed economico delle organizzazioni che lo compongono. Queste realtà si fondano su valori come la solidarietà, l'inclusione e la partecipazione, promuovendo un forte legame con la comunità e contribuendo alla costruzione del bene comune.

Una delle principali innovazioni del Codice è l'istituzione del Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), uno strumento fondamentale per garantire trasparenza, accesso ai benefici pubblici e un controllo più efficace delle attività svolte. La registrazione al RUNTS è obbligatoria per accedere a fondi, agevolazioni e riconoscimenti pubblici. Il Codice distingue tra diverse tipologie di enti, ognuno con specifiche caratteristiche e obblighi: le organizzazioni di volontariato operano grazie al contributo gratuito dei volontari, le associazioni di promozione sociale svolgono attività culturali e ricreative, mentre le imprese sociali possono realizzare attività economiche purché reinvestano i profitti a scopo sociale. Tutti gli enti possono beneficiare di agevolazioni fiscali, come semplificazioni nei regimi tributari, incentivi per le donazioni e l'accesso facilitato a finanziamenti pubblici e privati.

La riforma pone una forte enfasi sulla trasparenza e sulla rendicontazione, imponendo obblighi contabili come la redazione di bilanci annuali e relazioni sulle attività svolte, al fine di garantire una gestione responsabile e rafforzare la fiducia dei cittadini. Un'attenzione particolare è riservata al volontariato, considerato risorsa fondamentale per il benessere della collettività: il Codice ne regola l'attività, stabilendo diritti, doveri, forme di tutela e promuovendo la collaborazione tra volontari e pubbliche amministrazioni per rispondere in modo condiviso ai bisogni sociali.

Il Codice mira, inoltre, a garantire il principio di uguaglianza e non discriminazione, promuovendo l'inclusione sociale e l'accesso equo ai servizi offerti dalle organizzazioni del Terzo Settore. Per assicurare qualità e correttezza nell'operato degli enti, sono previsti meccanismi di controllo, vigilanza e sanzioni in caso di irregolarità. Nel complesso, questa riforma non solo razionalizza l'intero sistema del *no profit*, ma riconosce e valorizza il ruolo strategico delle organizzazioni nella costruzione di una società più equa, coesa e partecipativa, rafforzando la loro capacità di contribuire in modo concreto al benessere collettivo.

---

<sup>7</sup> Il Terzo Settore è definito come l'insieme di enti privati, senza fini di lucro, che operano per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, tra cui rientrano associazioni, fondazioni, cooperative sociali, organizzazioni di volontariato e imprese sociali.

## 2 LE TENDENZE DEMOGRAFICHE ITALIANE NEL CONFRONTO EUROPEO. ALCUNI DATI DI RILEVANZA “SOCIALE”

La spesa per i servizi sociali, orientata a interventi mirati a fasce di popolazione particolarmente esposte a situazioni di vulnerabilità, riguarda, in particolare, i servizi destinati all’infanzia e all’adolescenza, le misure di supporto per soggetti a rischio di esclusione sociale, le prestazioni rivolte a persone con disabilità e gli interventi finalizzati al sostegno e alla cura della popolazione anziana.

Il fattore demografico costituisce un elemento di primaria rilevanza nell’analisi dei bisogni sociali, in quanto la struttura per età della popolazione condiziona in modo diretto la tipologia e l’intensità degli interventi richiesti.

In contesti caratterizzati da un’elevata incidenza della popolazione anziana, emergono con maggiore urgenza esigenze legate all’assistenza socio-sanitaria, alla cura della disabilità e, più in generale, al sostegno dei percorsi di invecchiamento attivo. Viceversa, nelle società con una forte presenza di giovani, le priorità si concentrano su ambiti quali, i servizi per l’infanzia e l’adolescenza, le politiche di inserimento lavorativo e le misure di inclusione e partecipazione sociale.

In tale prospettiva, attraverso i dati messi a disposizione da Eurostat<sup>8</sup> si possono delineare le principali tendenze demografiche registrate in Italia nell’ultimo decennio, evidenziando le differenze territoriali tra macro-aree e Regioni. Al contempo, tali dati permettono di collocare l’esperienza italiana all’interno del quadro europeo, favorendo analisi comparative utili alla definizione di politiche sociali adeguate e coerenti con le sfide poste dall’evoluzione demografica. In tal senso, si sono selezionati alcuni indicatori rappresentativi tra quelli disponibili, per effettuare un’analisi della distribuzione dei valori tra le 244 Regioni dell’UE27 e fornire in tal modo un quadro contestuale di riferimento specifico per la discussione successiva sull’Italia<sup>9</sup>.

Una prima tendenza di rilievo riguarda il progressivo e costante invecchiamento della popolazione italiana. La mediana dell’età in Europa è passata dai 42,4 anni del 2013 ai 44,9 anni del 2024 (cfr. Tabella n. 1/APP, in appendice). Nello stesso anno, soltanto la Provincia autonoma di Bolzano presenta valori prossimi al dato europeo (età mediana della popolazione pari a 45,2 anni). Al contrario, numerose Regioni italiane si collocano al di sopra del 90° percentile (49,4 anni), fra cui il Piemonte, la Valle d’Aosta, la

<sup>8</sup> Dati regionali a livello di classificazione NUTS2.

<sup>9</sup> Si noti che non sempre i dati di tutte le Regioni NUTS UE27 sono presenti nei *dataset*. Per sintesi della distribuzione, si fa riferimento ad alcune percentuali di osservazioni della distribuzione che si trovano sotto un dato valore di un indicatore (percentili). Si è usata la mediana come valore centrale della distribuzione (50mo percentile), tale per cui metà delle Regioni presentano valori inferiori ad essa, insieme al primo valore sotto al quale è raccolto il 25% inferiore della distribuzione, il terzo quartile (il 25% dei valori è superiore ad esso) e il 90mo percentile, valore dell’indicatore che è superato solo dal 10% delle Regioni.

Liguria, il Friuli-Venezia Giulia, la Toscana, l'Umbria, le Marche, l'Abruzzo, il Molise, la Basilicata e la Sardegna, quest'ultima con il primato nazionale di regione più anziana (età mediana al 2024: 51,1 anni). Un analogo andamento si osserva analizzando la quota di popolazione con età superiore ai 65 anni. In Europa, tale proporzione è aumentata dal 18,9% del 2013 al 21,7% del 2024. In Italia, ad eccezione della Campania e della Provincia autonoma di Bolzano, tutte le Regioni si collocano al di sopra della media europea, raggiungendo, e in molti casi superando, il 75° percentile pari al 24%. Ciò implica che, nella quasi totalità del territorio nazionale, la popolazione con più di 65 anni rappresenta circa il 24% o più del totale, con un'incidenza significativamente superiore rispetto al contesto europeo; andamento che si riscontra anche graficamente nel Grafico n. 1 con i valori delle Regioni che si distinguono per i colori della macro ripartizione geografica di appartenenza<sup>10</sup>; le Regioni italiane sono per lo più al di fuori delle "scatole", nel quarto di osservazioni di valore più elevato.

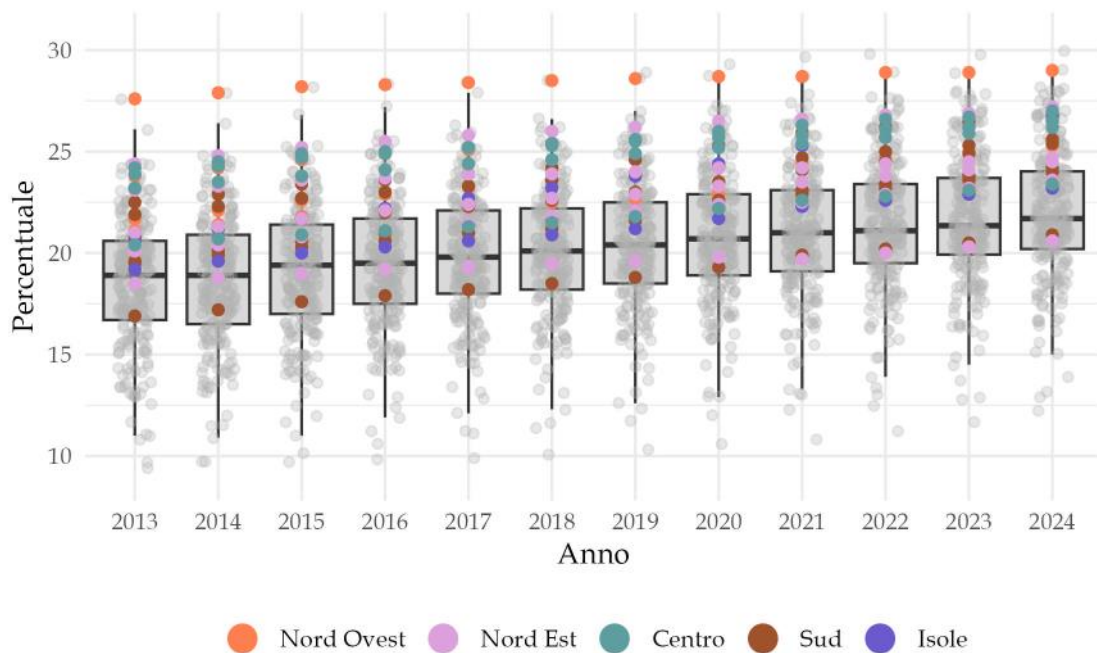
**Tabella 1 – Tendenze Demografiche - Proporzione di popolazione >65 - Suddivisione per Regione**

| Regioni italiane      | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Piemonte              | 23,8        | 24,2        | 24,6        | 24,9        | 25,1        | 25,4        | 25,6        | 25,9        | 26,0        | 26,2        | 26,4        | 26,6        |
| Valle d'Aosta/VdA     | 21,7        | 22,1        | 22,6        | 22,9        | 23,2        | 23,5        | 23,8        | 24,2        | 24,4        | 24,7        | 25,0        | 25,3        |
| Liguria               | 27,6        | 27,9        | 28,2        | 28,3        | 28,4        | 28,5        | 28,6        | 28,7        | 28,7        | 28,9        | 28,9        | 29,0        |
| Lombardia             | 21,1        | 21,4        | 21,8        | 22,0        | 22,3        | 22,5        | 22,7        | 22,9        | 22,9        | 23,2        | 23,3        | 23,5        |
| P.A. di Bolzano/Bozen | 18,5        | 18,8        | 19,0        | 19,2        | 19,3        | 19,5        | 19,6        | 19,8        | <b>19,7</b> | <b>20,0</b> | <b>20,3</b> | <b>20,6</b> |
| P.A. di Trento        | 20,1        | 20,4        | 20,8        | 21,1        | 21,5        | 21,8        | 22,1        | 22,4        | 22,5        | 22,9        | 23,2        | 23,6        |
| Veneto                | 21,0        | 21,3        | 21,7        | 22,1        | 22,4        | 22,7        | 22,9        | 23,3        | 23,5        | 23,8        | 24,1        | 24,5        |
| Friuli-Venezia Giulia | 24,4        | 24,8        | 25,2        | 25,5        | 25,8        | 26,0        | 26,2        | 26,5        | 26,6        | 26,8        | 26,9        | 27,2        |
| Emilia-Romagna        | 23,1        | 23,3        | 23,6        | 23,7        | 23,9        | 23,9        | 24,0        | 24,2        | 24,2        | 24,4        | 24,5        | 24,7        |
| Toscana               | 24,2        | 24,5        | 24,9        | 25,0        | 25,2        | 25,3        | 25,5        | 25,7        | 25,8        | 26,1        | 26,2        | 26,5        |
| Umbria                | 23,9        | 24,3        | 24,7        | 24,9        | 25,2        | 25,4        | 25,6        | 26,0        | 26,3        | 26,6        | 26,7        | 27,0        |
| Marche                | 23,2        | 23,5        | 23,8        | 24,1        | 24,4        | 24,6        | 24,9        | 25,2        | 25,4        | 25,7        | 25,9        | 26,2        |
| Lazio                 | 20,4        | 20,7        | 20,9        | 21,1        | 21,3        | 21,5        | 21,8        | 22,2        | 22,6        | 22,8        | 23,1        | 23,4        |
| Abruzzo               | 21,9        | 22,3        | 22,7        | 23,0        | 23,3        | 23,6        | 23,9        | 24,3        | 24,7        | 25,0        | 25,3        | 25,6        |
| Molise                | 22,5        | 22,9        | 23,4        | 23,6        | 23,9        | 24,2        | 24,6        | 25,3        | 25,9        | 26,2        | 26,5        | 26,8        |
| Campania              | <b>16,9</b> | <b>17,2</b> | <b>17,6</b> | <b>17,9</b> | <b>18,2</b> | <b>18,5</b> | <b>18,8</b> | <b>19,3</b> | 19,9        | 20,2        | 20,5        | 20,9        |
| Puglia                | 19,6        | 20,1        | 20,6        | 21,0        | 21,4        | 21,7        | 22,1        | 22,6        | 23,1        | 23,4        | 23,8        | 24,2        |
| Basilicata            | 20,8        | 21,2        | 21,7        | 22,0        | 22,3        | 22,6        | 23,0        | 23,5        | 24,1        | 24,5        | 24,9        | 25,4        |
| Calabria              | 19,5        | 19,9        | 20,3        | 20,6        | 21,0        | 21,2        | 21,6        | 22,2        | 22,9        | 23,2        | 23,6        | 24,0        |
| Sicilia               | 19,2        | 19,6        | 20,0        | 20,3        | 20,6        | 20,9        | 21,2        | 21,7        | 22,3        | 22,6        | 22,9        | 23,2        |
| Sardegna              | 20,6        | 21,2        | 21,7        | 22,2        | 22,7        | 23,2        | 23,8        | 24,4        | 25,3        | 25,7        | 26,2        | 26,8        |
| Distribuzione NUTS2   | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
| Q1                    | 16,7        | 16,5        | 17,0        | 17,5        | 18,0        | 18,2        | 18,5        | 18,9        | 19,1        | 19,5        | 19,9        | 20,2        |
| Mediana europea       | 18,9        | 18,9        | 19,4        | 19,5        | 19,8        | 20,1        | 20,4        | 20,7        | 21,0        | 21,1        | 21,4        | 21,7        |
| Q3                    | 20,6        | 20,9        | 21,4        | 21,7        | 22,1        | 22,2        | 22,5        | 22,9        | 23,1        | 23,4        | 23,7        | 24,0        |
| P90                   | 22,5        | 22,8        | 23,0        | 23,4        | 23,6        | 24,0        | 24,4        | 24,9        | 25,2        | 25,5        | 25,9        | 26,2        |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset demo\_r\_pjanind2)

Valori dell'indicatore tra il 2013 e il 2024 nelle Regioni italiane (in **grassetto** il valore minimo per anno e in *corsivo* il valore massimo). Confronto con la distribuzione NUTS2 Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile.

<sup>10</sup> Nel grafico, si adotta la rappresentazione del *box and whiskers plot* (o diagramma a scatola), un grafico statistico che visualizza la distribuzione di un insieme di dati. I bordi della scatola corrispondono al primo e terzo quartile con un segmento interno che mostra il valore centrale del *dataset* (la mediana). Dalla scatola si allungano verso il basso e verso l'alto due linee (i "*whiskers*"), che rappresentano un intervallo dei dati considerato fisiologico, isolando eventuali valori anomali. Il grafico è utile per confrontare distribuzioni di diversi gruppi di dati, evidenziando variabilità e asimmetria.

**Grafico 1 - Tendenze Demografiche - Proporzione di popolazione >65 - Suddivisione per Macroaree**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset demo\_r\_pjanind2)

Box and whiskers plot tra il 2013 e il 2024. Posizionamento delle Regioni italiane nella distribuzione NUTS2 dell'indicatore: Proporzione di popolazione >65.

L'incremento dell'età mediana della popolazione comporta inevitabilmente conseguenze di rilievo sul piano socio-economico. Da un lato, esso si traduce in un aumento della spesa pensionistica, legata al progressivo ampliamento della popolazione inattiva; dall'altro, pone interrogativi circa l'evoluzione della domanda di prestazioni sanitarie e socio-assistenziali<sup>11</sup>.

Le conseguenze dell'invecchiamento della popolazione sulla salute e sulla spesa sanitaria non sono facilmente prevedibili. L'aumento dell'età media, infatti, può determinare una crescita del numero di persone affette da patologie croniche e bisognose di assistenza continuativa. Allo stesso tempo, l'incremento della speranza di vita può tradursi in un aumento proporzionale – o persino superiore – degli anni vissuti in buona salute (*healthy life years*). In questa prospettiva, la maggiore longevità non implicherebbe necessariamente un aggravio della spesa, ma potrebbe accompagnarsi a una stabilità nella diffusione delle malattie croniche, attenuando così l'impatto complessivo dell'invecchiamento sulla domanda di servizi.

La porzione di popolazione fra 0-4 anni restituisce anch'essa una tendenza italiana non favorevole rispetto al confronto europeo.

<sup>11</sup> La letteratura scientifica evidenzia come l'invecchiamento sia correlato a una maggiore incidenza di patologie cronic-degenerative, con conseguente incremento del fabbisogno di cure continuative, assistenza a lungo termine e sostegno domiciliare.

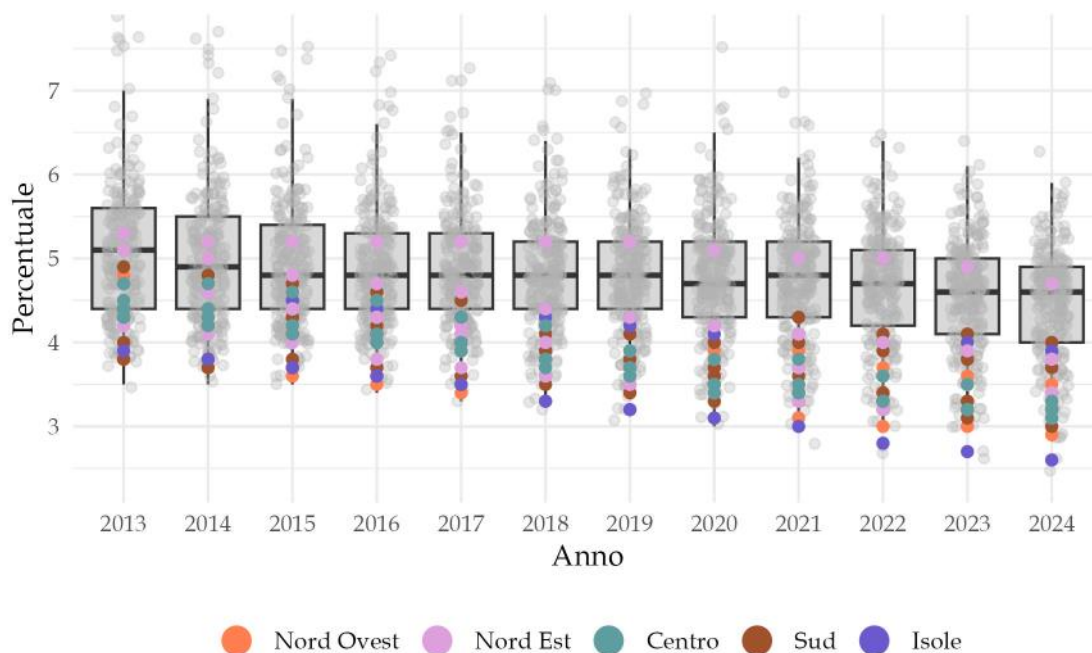
**Tabella 2 – Tendenze Demografiche - Proporzione di popolazione da 0 a 4 anni - Suddivisione per Regione**

| Regioni italiane      | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       | 2021       | 2022       | 2023       | 2024       |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Piemonte              | 4,3        | 4,2        | 4,1        | 4,0        | 3,9        | 3,8        | 3,7        | 3,5        | 3,5        | 3,4        | 3,3        | 3,2        |
| Valle d'Aosta/VdA     | 4,8        | 4,6        | 4,5        | 4,3        | 4,1        | 3,9        | 3,8        | 3,6        | 3,5        | 3,3        | 3,3        | 3,2        |
| Liguria               | 3,8        | 3,7        | <b>3,6</b> | <b>3,5</b> | <b>3,4</b> | 3,3        | 3,2        | 3,1        | 3,1        | 3,0        | 3,0        | 2,9        |
| Lombardia             | 4,8        | 4,7        | 4,6        | 4,5        | 4,3        | 4,2        | 4,1        | 3,9        | 3,9        | 3,7        | 3,6        | 3,5        |
| P.A. di Bolzano/Bozen | 5,3        | 5,2        | 5,2        | 5,2        | 5,2        | 5,2        | 5,2        | 5,1        | 5,0        | 5,0        | 4,9        | 4,7        |
| P.A. di Trento        | 5,1        | 5,0        | 4,8        | 4,7        | 4,6        | 4,4        | 4,3        | 4,2        | 4,1        | 4,0        | 3,9        | 3,8        |
| Veneto                | 4,7        | 4,6        | 4,4        | 4,3        | 4,1        | 4,0        | 3,9        | 3,8        | 3,7        | 3,6        | 3,5        | 3,4        |
| Friuli-Venezia Giulia | 4,2        | 4,1        | 4,0        | 3,8        | 3,7        | 3,6        | 3,5        | 3,4        | 3,3        | 3,2        | 3,2        | 3,1        |
| Emilia-Romagna        | 4,7        | 4,6        | 4,4        | 4,3        | 4,2        | 4,0        | 3,9        | 3,8        | 3,7        | 3,6        | 3,5        | 3,4        |
| Toscana               | 4,3        | 4,2        | 4,1        | 4,0        | 3,9        | 3,7        | 3,6        | 3,5        | 3,4        | 3,3        | 3,2        | 3,1        |
| Umbria                | 4,4        | 4,3        | 4,2        | 4,0        | 3,9        | 3,7        | 3,6        | 3,4        | 3,4        | 3,3        | 3,2        | 3,1        |
| Marche                | 4,5        | 4,4        | 4,2        | 4,1        | 4,0        | 3,8        | 3,7        | 3,5        | 3,5        | 3,3        | 3,2        | 3,2        |
| Lazio                 | 4,7        | 4,7        | 4,6        | 4,5        | 4,3        | 4,2        | 3,9        | 3,8        | 3,8        | 3,6        | 3,5        | 3,3        |
| Abruzzo               | 4,3        | 4,2        | 4,1        | 4,0        | 4,0        | 3,8        | 3,7        | 3,6        | 3,6        | 3,4        | 3,3        | 3,3        |
| Molise                | <b>3,8</b> | <b>3,7</b> | 3,7        | 3,6        | 3,5        | 3,5        | 3,4        | 3,3        | 3,3        | 3,2        | 3,1        | 3,0        |
| Campania              | 4,9        | 4,8        | 4,7        | 4,6        | 4,5        | 4,4        | 4,3        | 4,2        | 4,3        | 4,1        | 4,1        | 4,0        |
| Puglia                | 4,4        | 4,3        | 4,3        | 4,1        | 4,0        | 3,9        | 3,8        | 3,7        | 3,7        | 3,6        | 3,5        | 3,4        |
| Basilicata            | 4,0        | 3,8        | 3,8        | 3,7        | 3,6        | 3,6        | 3,5        | 3,5        | 3,4        | 3,3        | 3,2        | 3,2        |
| Calabria              | 4,4        | 4,4        | 4,3        | 4,2        | 4,2        | 4,1        | 4,1        | 4,0        | 4,0        | 3,9        | 3,8        | 3,7        |
| Sicilia               | 4,7        | 4,6        | 4,5        | 4,4        | 4,3        | 4,3        | 4,2        | 4,1        | 4,1        | 4,0        | 4,0        | 3,9        |
| Sardegna              | 3,9        | 3,8        | 3,7        | 3,6        | 3,5        | <b>3,3</b> | <b>3,2</b> | <b>3,1</b> | <b>3,0</b> | <b>2,8</b> | <b>2,7</b> | <b>2,6</b> |
| Distribuzione NUTS2   | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       | 2021       | 2022       | 2023       | 2024       |
| Q1                    | 4,4        | 4,4        | 4,4        | 4,4        | 4,4        | 4,4        | 4,4        | 4,3        | 4,3        | 4,2        | 4,1        | 4,0        |
| Mediana europea       | 5,1        | 4,9        | 4,8        | 4,8        | 4,8        | 4,8        | 4,8        | 4,7        | 4,8        | 4,7        | 4,6        | 4,6        |
| Q3                    | 5,6        | 5,5        | 5,4        | 5,3        | 5,3        | 5,2        | 5,2        | 5,2        | 5,2        | 5,1        | 5,0        | 4,9        |
| P90                   | 6,0        | 5,9        | 5,8        | 5,7        | 5,7        | 5,7        | 5,8        | 5,7        | 5,6        | 5,5        | 5,4        | 5,2        |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset demo\_r\_pjanind2)

Valori dell'indicatore tra il 2013 e il 2024 nelle Regioni italiane (in **grassetto** il valore minimo per anno e in *corsivo* il valore massimo). Confronto con la distribuzione NUTS2 Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile.



**Grafico 2 – Tendenze Demografiche - Proporzione di popolazione da 0 a 4 anni - Suddivisione per Macroaree**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset demo\_r\_pjanind2)

Box and whiskers plot tra il 2013 e il 2024. Posizionamento delle Regioni italiane nella distribuzione NUTS2 dell'indicatore: Proporzione di popolazione da 0 a 4 anni.

La quota di popolazione di età compresa tra 0 e 4 anni ha registrato, a livello europeo, una progressiva riduzione, passando da una mediana del 5,1% nel 2013 al 4,6% nel 2024. Nel contesto italiano, con l'eccezione della Provincia autonoma di Bolzano – che si colloca in linea con la mediana europea – e di alcune Regioni come Sicilia e Campania, dove l'incidenza della popolazione infantile si attesta intorno al 4%, tutte le altre Regioni risultano, nel 2024, al di sotto del 25° percentile. In tali territori, infatti, la popolazione di età 0-4 anni rappresenta soltanto il 2-3% del totale.

Questa composizione demografica, caratterizzata da un'elevata presenza di *over 65* e da una ridotta incidenza delle coorti più giovani, determina inevitabilmente un tasso di variazione naturale della popolazione fortemente negativo. Nel 2023, a fronte di una mediana europea pari a -3,1%, le Regioni italiane si collocano quasi tutte ampiamente al di sotto di tale valore. Il caso più estremo è rappresentato dalla Liguria, che nello stesso anno ha registrato un tasso di variazione naturale pari a -8,8%. Ciò significa che, al netto dei fenomeni migratori, la popolazione residente in Liguria è diminuita di circa il 9% per effetto esclusivo della denatalità (cfr. Tabella n. 2/APP, in appendice).

L'impatto negativo dell'invecchiamento demografico risulta in parte mitigato dai flussi migratori, il cui impatto, a partire dal 2021, ha attenuato il tasso grezzo di variazione totale della popolazione italiana. Un esempio significativo è rappresentato dalla Liguria che, nel 2023, grazie al contributo dei flussi

migratori, registra un tasso complessivo di variazione pari a +1%, con un saldo positivo tra nascite e decessi, ribaltando un risultato fortemente negativo.

**Tabella 3 – Tendenze Demografiche - Tasso grezzo di variazione totale della popolazione - Suddivisione per Regione**

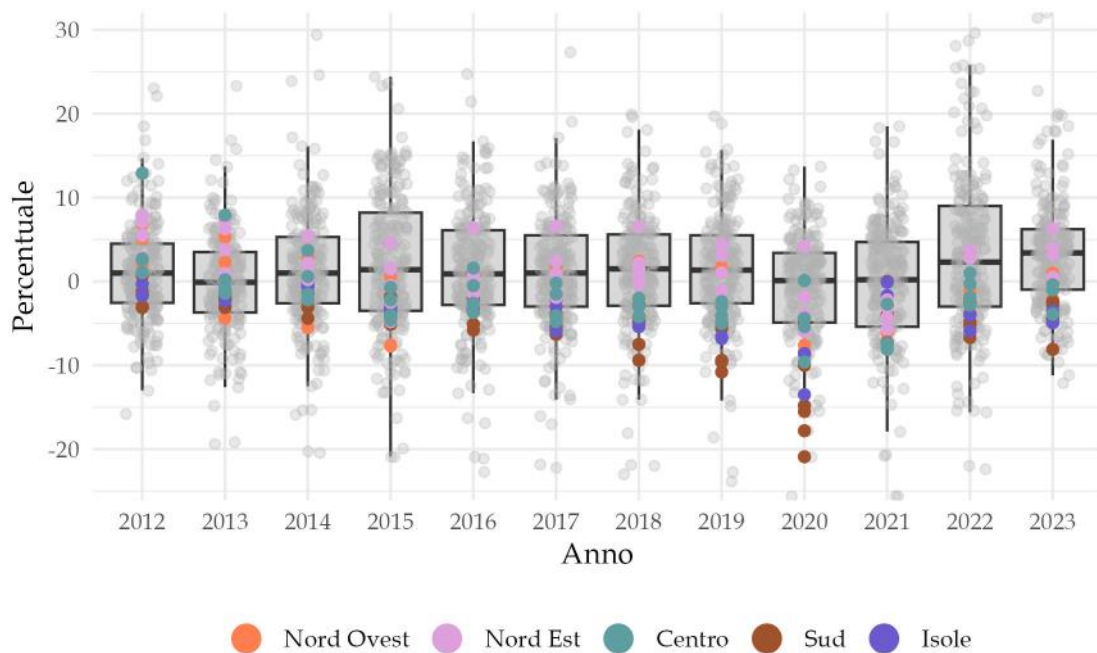
| Regioni italiane      | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019         | 2020         | 2021        | 2022        | 2023        |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|-------------|-------------|
| Piemonte              | 2,1         | -1,1        | -2,8        | -4,6        | -2,7        | -3,8        | -4,5        | -4,0         | -8,4         | -4,4        | -1,2        | 0,1         |
| Valle d'Aosta/VdA     | 5,1         | 2,3         | -2,3        | -7,6        | -3,5        | -5,4        | -4,3        | -4,9         | -7,6         | -5,9        | -1,9        | -2,1        |
| Liguria               | -1,7        | <b>-4,4</b> | <b>-5,5</b> | <b>-7,7</b> | -3,7        | -5,3        | -4,1        | -5,3         | -4,2         | -6,1        | -1,1        | 1,0         |
| Lombardia             | 6,8         | 5,3         | 2,9         | 0,6         | 1,1         | 1,7         | 2,4         | 1,7          | -4,6         | -3,9        | 3,4         | 3,6         |
| P.A. di Bolzano/Bozen | 7,1         | 7,3         | 5,4         | 4,6         | 6,4         | 6,6         | 6,5         | 4,4          | 4,2          | -4,3        | 2,9         | 6,3         |
| P.A. di Trento        | 7,9         | 6,3         | 2,2         | 1,5         | 0,7         | 2,4         | 2,2         | 3,1          | -6,0         | -2,2        | 3,8         | 4,0         |
| Veneto                | 2,9         | 0,9         | 0,2         | -2,5        | -1,5        | -0,5        | 0,2         | -1,1         | -1,9         | -4,5        | 0,4         | 0,5         |
| Friuli-Venezia Giulia | 1,1         | 0,0         | -1,8        | -4,8        | -2,7        | -1,9        | -0,3        | -3,5         | -3,9         | -5,7        | -0,3        | 0,3         |
| Emilia-Romagna        | 5,5         | 3,8         | 0,9         | -0,5        | 0,2         | 0,9         | 1,5         | 1,0          | -5,7         | -3,1        | 2,8         | 3,2         |
| Toscana               | 2,7         | 0,2         | 0,6         | -2,2        | -0,5        | -1,5        | -2,0        | -2,4         | 0,1          | <b>-8,1</b> | -0,3        | -0,4        |
| Umbria                | 2,6         | -0,7        | -2,2        | -4,0        | -2,6        | -4,8        | -3,0        | -4,1         | -5,4         | -7,7        | -2,8        | -3,9        |
| Marche                | 1,1         | -1,4        | -1,5        | -4,6        | -3,7        | -4,1        | -4,2        | -5,0         | -9,6         | -7,4        | -1,9        | -1,0        |
| Lazio                 | 12,9        | 7,9         | 3,7         | -0,7        | 1,6         | -0,2        | -3,0        | -3,0         | -4,4         | -2,7        | 1,0         | -1,0        |
| Abruzzo               | 0,7         | -2,0        | -1,8        | -3,8        | -3,2        | -5,3        | -2,8        | -5,2         | -10,0        | -4,0        | -2,6        | -2,4        |
| Molise                | -1,6        | -1,6        | -4,4        | -4,2        | -5,1        | <b>-6,3</b> | <b>-9,4</b> | <b>-10,8</b> | <b>-20,9</b> | -7,3        | -5,2        | -4,9        |
| Campania              | -1,2        | -1,3        | -1,4        | -1,8        | -2,0        | -2,1        | -4,3        | -4,9         | -15,5        | 0,0         | -2,6        | -2,8        |
| Puglia                | -3,0        | -3,1        | 0,0         | -3,2        | -3,3        | -3,9        | -4,8        | -5,6         | -5,0         | -2,8        | -3,9        | -4,4        |
| Basilicata            | <b>-3,1</b> | -3,0        | -3,1        | -5,1        | <b>-5,8</b> | -5,7        | -7,5        | -9,6         | -14,8        | -7,3        | <b>-6,7</b> | <b>-8,1</b> |
| Calabria              | <b>-3,1</b> | -2,1        | -2,0        | -3,1        | -2,7        | -4,3        | -4,9        | -9,4         | -17,8        | -2,8        | -4,8        | -4,4        |
| Sicilia               | -1,7        | -2,3        | -0,6        | -3,5        | -3,5        | -5,9        | -5,4        | -6,8         | -8,6         | -0,1        | -4,0        | -3,5        |
| Sardegna              | -0,3        | -1,2        | -0,3        | -3,1        | -3,0        | -3,0        | -5,2        | -6,6         | -13,5        | -1,7        | -5,9        | -4,9        |
| Distribuzione NUTS2   | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019         | 2020         | 2021        | 2022        | 2023        |
| Q1                    | -2,5        | -3,7        | -2,6        | -3,5        | -2,8        | -3,0        | -2,9        | -2,6         | -4,9         | -5,4        | -3,0        | -1,0        |
| Mediana europea       | 1,0         | -0,1        | 1,0         | 1,4         | 0,9         | 1,0         | 1,5         | 1,4          | 0,1          | 0,2         | 2,3         | 3,4         |
| Q3                    | 4,5         | 3,5         | 5,3         | 8,2         | 6,1         | 5,5         | 5,6         | 5,5          | 3,4          | 4,7         | 9,0         | 6,2         |
| P90                   | 8,1         | 7,1         | 9,1         | 13,7        | 10,2        | 10,0        | 9,4         | 10,2         | 7,2          | 7,5         | 18,0        | 10,8        |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset tgs00099)

Valori dell'indicatore tra il 2012 e il 2023 nelle Regioni italiane (in **grassetto** il valore minimo per anno e in *corsivo* il valore massimo). Confronto con la distribuzione NUTS2 Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile.



**Grafico 3 – Tendenze Demografiche - Tasso grezzo di variazione totale della popolazione - Suddivisione per Macroaree**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset tgs00099)

*Box and whiskers plot tra il 2012 e il 2023. Posizionamento delle Regioni italiane nella distribuzione NUTS2 dell'indicatore: Tasso grezzo di variazione totale della popolazione.*

Il fenomeno migratorio ha determinato variazioni demografiche positive in diverse Regioni – tra cui Liguria, Lombardia, Provincia autonoma di Trento, Veneto, Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna – le quali, in assenza di tale contributo, avrebbero presentato un tasso di variazione naturale inferiore allo zero. Anche nei territori in cui il tasso complessivo rimane negativo, l’apporto migratorio contribuisce comunque a ridurne sensibilmente l’entità, contenendo così gli effetti della denatalità e dell’invecchiamento della popolazione.

A tale riguardo è anche da considerare che il fenomeno migratorio porta con sé un’accresciuta esigenza di servizi sociali, sotto il profilo, ad esempio, della domanda abitativa, dell’accoglienza e dell’integrazione socio-lavorativa.

Questo fenomeno dovrebbe produrre effetti positivi anche sul tasso di dipendenza, inteso come rapporto tra la popolazione non attiva (bambini e anziani) e quella in età lavorativa. A livello europeo, la popolazione non attiva è passata da una mediana del 51,3% nel 2013 al 57,3% nel 2024 (cfr. Tabella n. 3/APP, in appendice). Le regioni italiane si collocano in media su valori prossimi a quelli europei pur con significative differenze territoriali: nel 2024, la Liguria registra il livello più elevato di popolazione non attiva (65,2%), mentre la Campania mostra il minor tasso di dipendenza, pari al 52,5%.

Dai dati Eurostat è possibile anche trarre elementi sulla popolazione a rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali. In ambito Eurostat, i trasferimenti sociali si riferiscono a pagamenti o trasferimenti in natura, effettuati principalmente dallo Stato o da altri enti pubblici, alle famiglie o ai singoli individui<sup>12</sup>. Questi trasferimenti mirano a sostenere le famiglie in caso di rischi o necessità specifiche, come malattia, disoccupazione, vecchiaia, o per aiutarle a far fronte a spese legate all'abitazione o all'esclusione sociale.

Nel contesto italiano i trasferimenti sociali sono erogati sotto molteplici forme. Possono includere fondi per lo sviluppo dei servizi alla persona, trasferimenti monetari e spese fiscali (*tax expenditures*) e vengono per lo più attuati attraverso enti di previdenza e, in misura minore, amministrazioni centrali e locali.

I dati Eurostat evidenziano come nell'ultimo decennio la popolazione a rischio di povertà, prima dei trasferimenti sociali, sia andata riducendosi, passando da una mediana del 28% nel 2013 al 23,8% nel 2024 (tabella 4). Rispetto al quadro europeo, molte Regioni italiane mostrano una tendenza virtuosa: le aree del Nord-est, del Nord-ovest e del Centro Italia si collocano stabilmente al di sotto del 25° percentile (cioè, al di sotto del valore soglia del 19,7% della popolazione). Diverso il quadro per il Sud Italia, collocato oltre il 75° percentile e, in alcuni casi, oltre il 90°: per esempio, in Campania quasi il 53% della popolazione è a rischio di povertà prima dei trasferimenti sociali, in Puglia il 44%, in Calabria il 48%, in Sicilia il 46%.

---

<sup>12</sup> In tale ambito va ricordato che a partire dal 1° gennaio 2024, l'[Assegno di Inclusione](#) (ADI) ha sostituito Il Reddito di Cittadinanza. L'ADI, riservato ai nuclei con componenti fragili (anziani, minori, disabili), ha visto accogliere circa 760 mila domande a dicembre 2024, per un totale di 1,82 milioni di persone, con un importo medio mensile di 620 euro. Le cifre più recenti per l'ADI, riferite a giugno 2025, indicano la conclusione del primo ciclo di pagamenti e la possibilità di rinnovo dal luglio 2025.

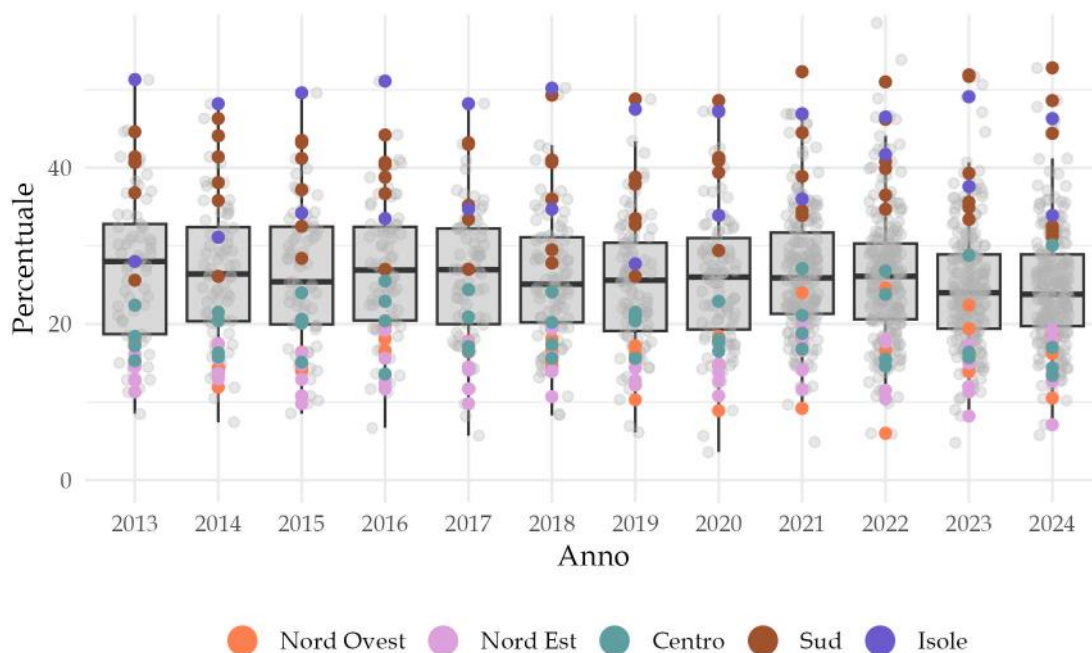
**Tabella 4 – Tendenze Demografiche - Popolazione a rischio di povertà prima di trasferimenti sociali - Suddivisione per Regione**

| Regioni italiane      | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021       | 2022       | 2023       | 2024       |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|------------|------------|
| Piemonte              | 15,0        | 17,4        | 16,4        | 19,4        | 17,8        | 18,1        | 16,2        | 17,6        | 18,8       | 17,9       | 19,4       | 16,2       |
| Valle d'Aosta/VdA     | 17,7        | 14,4        | 14,0        | 19,7        | 17,2        | 14,7        | <b>10,3</b> | <b>8,9</b>  | <b>9,2</b> | <b>6,0</b> | 13,9       | 10,5       |
| Liguria               | 18,3        | 20,5        | 20,5        | 18,1        | 17,3        | 16,7        | 17,2        | 18,4        | 24,0       | 24,6       | 22,4       | 18,7       |
| Lombardia             | 12,8        | <b>11,9</b> | 14,3        | 16,6        | 16,4        | 15,3        | 15,4        | 14,7        | 18,1       | 16,6       | 15,1       | 17,8       |
| P.A. di Bolzano/Bozen | <b>11,3</b> | 13,5        | <b>9,8</b>  | <b>11,7</b> | <b>9,8</b>  | 15,8        | 14,4        | 12,7        | 11,6       | 14,6       | <b>8,2</b> | <b>7,1</b> |
| P.A. di Trento        | 16,1        | 17,5        | 16,3        | 19,2        | 17,7        | 19,4        | 14,4        | 14,9        | 17,9       | 11,5       | 11,3       | 18,0       |
| Veneto                | 14,6        | 15,6        | 14,8        | 15,6        | 14,1        | 14,0        | 12,8        | 13,8        | 20,1       | 18,0       | 17,3       | 19,2       |
| Friuli-Venezia Giulia | 12,9        | 13,0        | 10,8        | 12,4        | 11,7        | <b>10,7</b> | 12,2        | 17,4        | 16,6       | 17,7       | 15,0       | 13,8       |
| Emilia-Romagna        | 14,5        | 13,7        | 12,9        | 13,4        | 14,5        | 13,9        | 15,5        | 10,8        | 14,1       | 10,4       | 12,0       | 12,7       |
| Toscana               | 15,3        | 15,8        | 15,1        | 13,6        | 16,5        | 17,4        | 20,4        | 16,5        | 21,1       | 15,5       | 16,3       | 17,0       |
| Umbria                | 18,4        | 20,4        | 20,6        | 22,9        | 17,1        | 15,6        | 15,6        | 17,7        | 18,8       | 14,6       | 16,4       | 14,4       |
| Marche                | 17,2        | 16,3        | 20,1        | 20,4        | 20,9        | 20,2        | 21,5        | 18,0        | 16,8       | 23,8       | 15,7       | 13,4       |
| Lazio                 | 22,4        | 21,5        | 24,0        | 25,5        | 24,4        | 24,1        | 21,0        | 22,9        | 27,1       | 26,8       | 28,8       | 30,1       |
| Abruzzo               | 25,6        | 26,1        | 28,4        | 27,0        | 27,0        | 27,8        | 26,1        | 29,4        | 34,5       | 34,7       | 35,6       | 32,5       |
| Molise                | 40,7        | 44,1        | 32,5        | 38,8        | 35,1        | 29,5        | 33,5        | 40,9        | 33,9       | 40,8       | 33,4       | 31,9       |
| Campania              | 44,6        | 46,3        | 43,2        | 44,2        | 43,2        | 49,3        | <b>48,8</b> | <b>48,6</b> | 52,3       | 51,0       | 51,7       | 52,8       |
| Puglia                | 36,8        | 35,8        | 41,2        | 40,4        | 33,4        | 36,0        | 37,9        | 39,4        | 44,5       | 39,9       | 39,3       | 44,4       |
| Basilicata            | 41,4        | 38,1        | 37,2        | 36,7        | 35,2        | 41,0        | 32,7        | 47,3        | 38,9       | 36,5       | 34,9       | 31,2       |
| Calabria              | 40,7        | 41,4        | 43,5        | 40,7        | 43,0        | 40,7        | 38,8        | 41,3        | 46,9       | 46,2       | 51,9       | 48,6       |
| Sicilia               | <b>51,3</b> | <b>48,2</b> | <b>49,6</b> | <b>51,1</b> | <b>48,2</b> | <b>50,2</b> | 47,5        | 47,2        | 46,9       | 46,5       | 49,1       | 46,3       |
| Sardegna              | 28,0        | 31,1        | 34,2        | 33,5        | 34,7        | 34,7        | 27,7        | 33,9        | 36,0       | 41,7       | 37,6       | 33,9       |
| Distribuzione NUTS2   | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021       | 2022       | 2023       | 2024       |
| Q1                    | 18,7        | 20,4        | 20,0        | 20,4        | 20,0        | 20,2        | 19,1        | 19,3        | 21,3       | 20,6       | 19,4       | 19,7       |
| Mediana europea       | 28,0        | 26,4        | 25,4        | 26,9        | 26,9        | 25,1        | 25,6        | 26,0        | 25,9       | 26,1       | 24,0       | 23,8       |
| Q3                    | 32,8        | 32,4        | 32,5        | 32,4        | 32,2        | 31,1        | 30,4        | 31,0        | 31,7       | 30,3       | 28,9       | 28,9       |
| P90                   | 40,1        | 38,0        | 37,3        | 37,3        | 36,1        | 36,2        | 35,5        | 37,0        | 36,0       | 35,8       | 35,7       | 35,0       |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset ilc\_li10\_r)

Valori dell'indicatore tra il 2013 e il 2024 nelle Regioni italiane (in **grassetto** il valore minimo per anno e in *corsivo* il valore massimo). Confronto con la distribuzione NUTS2 Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile.

**Grafico 4 – Tendenze Demografiche - Popolazione a rischio di povertà prima di trasferimenti sociali - Suddivisione per Macroaree**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset ilc\_li10\_r)

*Box and whiskers plot* tra il 2013 e il 2024. Posizionamento delle Regioni italiane nella distribuzione NUTS2 dell'indicatore: Popolazione a rischio di povertà prima di trasferimenti sociali.

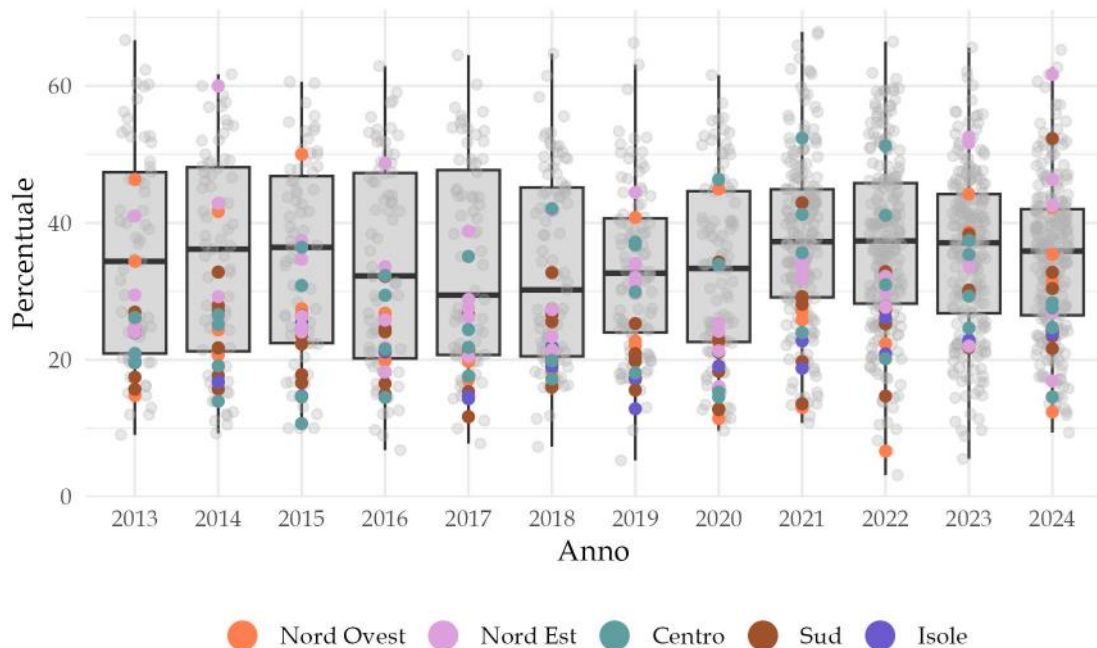
Dopo l'intervento del *welfare*, si assiste ad un miglioramento relativo del rischio di povertà che si attesta, per lo più, su valori inferiori alla mediana europea (pari, nel 2024, a 35,9%).

**Tabella 5 – Tendenze Demografiche - Miglioramento relativo del rischio di povertà con trasferimenti sociali - Suddivisione per Regione**

| Regioni italiane      | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022       | 2023        | 2024        |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|
| Piemonte              | 26,0        | 20,7        | 27,4        | 26,8        | 21,3        | 21,5        | 17,3        | 23,3        | 27,1        | 25,7       | 38,7        | 31,5        |
| Valle d'Aosta/VdA     | 46,3        | 41,7        | 50,0        | 25,9        | 19,8        | 18,4        | 40,8        | 44,9        | <b>13,0</b> | <b>6,7</b> | 22,3        | <b>12,4</b> |
| Liguria               | <b>14,8</b> | 19,0        | 22,4        | 18,2        | 20,8        | 16,2        | 22,1        | <b>11,4</b> | 25,8        | 22,4       | 44,2        | 42,2        |
| Lombardia             | 34,4        | 24,4        | 22,4        | 19,9        | 17,1        | 27,5        | 22,7        | 22,4        | 32,0        | 25,3       | 29,8        | 35,4        |
| P.A. di Bolzano/Bozen | 20,4        | 60,0        | 34,7        | 48,7        | 38,8        | 41,8        | 34,0        | 33,9        | 33,6        | 30,8       | 52,4        | 16,9        |
| P.A. di Trento        | 41,0        | 42,9        | 37,4        | 18,2        | 28,8        | 21,1        | 44,4        | 24,2        | 33,0        | 32,2       | 33,6        | 61,7        |
| Veneto                | 29,5        | 25,6        | 26,4        | 21,8        | 26,2        | 21,4        | 32,0        | 25,4        | 31,8        | 27,8       | 35,3        | 46,4        |
| Friuli-Venezia Giulia | 24,0        | 29,2        | 24,1        | 25,8        | 20,5        | 23,4        | 31,1        | 16,1        | 34,3        | 27,7       | 22,0        | 26,8        |
| Emilia-Romagna        | 24,8        | 26,3        | 24,8        | 33,6        | 27,6        | 27,3        | 29,7        | 21,3        | 31,9        | 29,8       | 51,7        | 42,5        |
| Toscana               | 20,9        | 26,6        | 36,4        | 29,4        | 21,8        | 17,2        | 29,9        | 14,5        | 41,2        | 31,0       | 37,4        | 24,7        |
| Umbria                | 19,6        | 19,1        | <b>10,7</b> | 32,3        | 35,1        | 19,9        | 37,2        | 46,3        | 35,6        | 41,1       | 35,4        | 14,6        |
| Marche                | 26,2        | 25,2        | 30,8        | 21,6        | 24,4        | 42,1        | 36,7        | 33,9        | 52,4        | 51,3       | 29,3        | 28,4        |
| Lazio                 | 19,6        | <b>14,0</b> | 14,6        | <b>14,5</b> | 17,6        | 19,9        | 18,1        | 15,3        | 24,0        | 20,1       | 24,7        | 27,6        |
| Abruzzo               | 27,0        | 15,7        | 23,6        | 24,1        | 26,7        | 32,7        | 25,3        | 21,1        | 19,7        | 14,7       | 30,1        | 52,3        |
| Molise                | 24,3        | 27,2        | 16,6        | 21,1        | <b>11,7</b> | 20,3        | 20,9        | 12,7        | 13,6        | 25,2       | 38,3        | 21,6        |
| Campania              | 15,7        | 17,7        | 17,8        | 16,5        | 20,6        | <b>16,0</b> | 15,6        | 18,3        | 28,1        | 27,3       | 30,2        | 32,8        |
| Puglia                | 19,6        | 27,9        | 26,5        | 32,2        | 21,6        | 25,6        | 19,8        | 34,3        | 42,9        | 27,8       | 37,7        | 30,4        |
| Basilicata            | 20,0        | 32,8        | 24,5        | 24,5        | 20,7        | 26,6        | 17,1        | 22,8        | 29,0        | 32,9       | 29,8        | 24,4        |
| Calabria              | 17,4        | 21,7        | 22,3        | 15,0        | 15,3        | 19,7        | 20,4        | 12,8        | 29,2        | 25,3       | <b>21,8</b> | 23,5        |
| Sicilia               | 20,3        | 16,8        | 14,7        | 18,2        | 14,3        | 18,9        | <b>12,8</b> | 19,1        | 18,8        | 20,9       | 22,6        | 23,8        |
| Sardegna              | 23,9        | 16,7        | 25,4        | 21,2        | 14,7        | 21,9        | 17,3        | 15,6        | 22,8        | 26,1       | 22,9        | 24,2        |
| Distribuzione NUTS2   | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022       | 2023        | 2024        |
| Q1                    | 20,9        | 21,2        | 22,4        | 20,2        | 20,7        | 20,5        | 24,0        | 22,6        | 29,1        | 28,2       | 26,8        | 26,5        |
| Mediana europea       | 34,4        | 36,2        | 36,4        | 32,2        | 29,4        | 30,2        | 32,6        | 33,3        | 37,2        | 37,4       | 37,1        | 35,9        |
| Q3                    | 47,4        | 48,1        | 46,8        | 47,3        | 47,7        | 45,2        | 40,7        | 44,6        | 44,9        | 45,8       | 44,2        | 42,0        |
| P90                   | 55,9        | 54,3        | 53,4        | 53,1        | 53,9        | 51,2        | 49,4        | 51,6        | 52,4        | 54,5       | 50,0        | 49,1        |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset ilc\_li10\_r)

Valori dell'indicatore tra il 2013 e il 2024 nelle Regioni italiane (in **grassetto** il valore minimo per anno e in *corsivo* il valore massimo). Confronto con la distribuzione NUTS2 Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile.

**Grafico 5 – Tendenze Demografiche - Miglioramento relativo del rischio di povertà con trasferimenti sociali - Suddivisione per Macroaree**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset ilc\_li10\_r)

*Box and whiskers plot tra il 2013 e il 2024. Posizionamento delle Regioni italiane nella distribuzione NUTS2 dell'indicatore: Miglioramento relativo del rischio di povertà con trasferimenti sociali.*

Nel 2024, le Regioni in cui il rischio di povertà è maggiore (come detto, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) presentano un miglioramento modesto, che non consente loro di raggiungere i valori mediani europei; un miglioramento significativo è ottenuto da Regioni di per sé con rischio povertà non elevato (Liguria, Veneto, Emilia-Romagna) e, per il Sud Italia, dall'Abruzzo, dove il rischio di povertà *ante* trasferimenti (circa il 32%) viene di fatto dimezzato, portando la Regione su valori virtuosi anche nel confronto europeo, al pari di quanto accade per le Regioni del Nord-est. In linea generale, negli ultimi anni si assiste ad un andamento virtuoso delle zone del Centro e del Nord-est dell'Italia, che - nel confronto europeo - presentano un rischio di povertà di per sé non elevato e ulteriormente ridotto dall'intervento per trasferimenti sociali.

Per essere sostenibile, la spesa sociale deve poter contare su risorse a medio e lungo termine. Sotto questo profilo, considerata la tendenza all'invecchiamento della popolazione, è necessario che l'Italia possa contare sulla più ampia "forza lavoro" disponibile, migliorando la qualità dell'istruzione, promuovendo la formazione continua e favorendo l'inserimento lavorativo dei giovani e delle donne. Nel decennio 2013-2024 si assiste alla riduzione del tasso di disoccupazione un po' in tutte le Regioni italiane; tuttavia, il Sud e le Isole si attestano ancora su tassi di disoccupazione elevati rispetto al confronto europeo, spesso compresi fra il 75° e il 90° percentile (disoccupazione oltre l'8% della popolazione fra 15 e 64 anni).

**Tabella 6 - Tendenze Demografiche - Tasso di disoccupazione da 15 a 64 anni - Suddivisione per Regione**

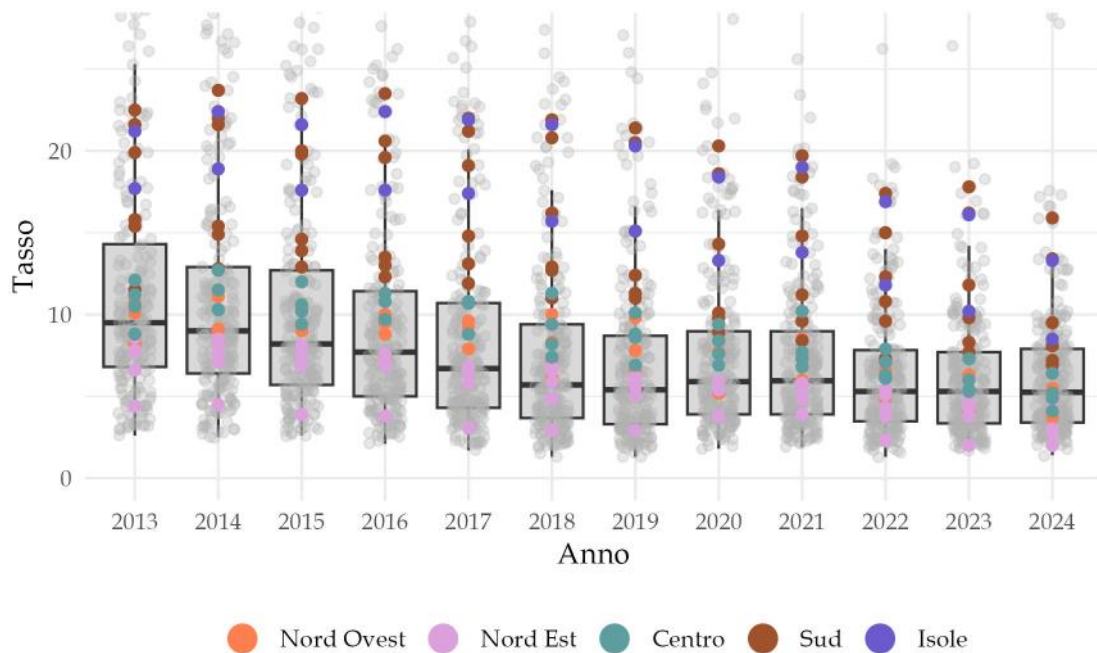
| Regioni italiane      | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       | 2021       | 2022       | 2023       | 2024       |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Piemonte              | 10,7       | 11,5       | 10,4       | 9,5        | 9,3        | 8,3        | 7,8        | 7,7        | 7,5        | 6,6        | 6,3        | 5,5        |
| Valle d'Aosta/VdA     | 8,4        | 9,1        | 9,0        | 8,8        | 7,9        | 7,2        | 6,6        | 5,8        | 7,3        | 5,4        | 4,1        | 3,9        |
| Liguria               | 10,1       | 11,1       | 9,4        | 10,0       | 9,6        | 10,0       | 9,8        | 8,4        | 8,5        | 7,1        | 6,3        | 5,5        |
| Lombardia             | 8,2        | 8,3        | 8,0        | 7,5        | 6,5        | 6,1        | 5,7        | 5,2        | 6,0        | 4,9        | 4,1        | 3,7        |
| P.A. di Bolzano/Bozen | <b>4,4</b> | <b>4,5</b> | <b>3,9</b> | <b>3,8</b> | <b>3,1</b> | <b>2,9</b> | <b>2,9</b> | <b>3,8</b> | <b>3,9</b> | <b>2,3</b> | <b>2,0</b> | <b>2,0</b> |
| P.A. di Trento        | 6,6        | 7,1        | 6,9        | 6,9        | 5,8        | 4,9        | 5,1        | 5,4        | 4,8        | 3,8        | 3,8        | 2,8        |
| Veneto                | 7,7        | 7,6        | 7,2        | 6,9        | 6,5        | 6,6        | 5,7        | 5,9        | 5,4        | 4,3        | 4,3        | 3,0        |
| Friuli-Venezia Giulia | 7,8        | 8,1        | 8,1        | 7,6        | 6,8        | 6,8        | 6,2        | 5,7        | 5,8        | 5,4        | 4,7        | 4,4        |
| Emilia-Romagna        | 8,6        | 8,5        | 7,9        | 7,1        | 6,7        | 5,9        | 5,6        | 5,9        | 5,6        | 5,1        | 5,1        | 4,4        |
| Toscana               | 8,8        | 10,3       | 9,4        | 9,7        | 8,8        | 7,4        | 6,9        | 6,9        | 7,7        | 6,1        | 5,4        | 4,1        |
| Umbria                | 10,5       | 11,5       | 10,6       | 9,7        | 10,7       | 9,4        | 8,6        | 8,4        | 6,8        | 7,1        | 6,0        | 4,9        |
| Marche                | 11,2       | 10,3       | 10,2       | 10,8       | 10,7       | 8,2        | 8,8        | 7,6        | 7,3        | 6,3        | 5,3        | 5,2        |
| Lazio                 | 12,1       | 12,7       | 12,0       | 11,3       | 10,8       | 11,3       | 10,1       | 9,4        | 10,2       | 7,9        | 7,3        | 6,4        |
| Abruzzo               | 11,5       | 12,8       | 12,9       | 12,3       | 11,9       | 11,0       | 11,3       | 9,8        | 9,6        | 9,6        | 8,3        | 7,2        |
| Molise                | 15,8       | 15,4       | 14,6       | 13,0       | 14,8       | 12,9       | 12,4       | 10,1       | 11,2       | 10,8       | 9,8        | 8,1        |
| Campania              | 21,6       | 22,0       | 20,0       | 20,6       | 21,2       | 20,8       | 20,5       | 18,6       | 19,7       | 17,4       | 17,8       | 15,9       |
| Puglia                | 19,9       | 21,6       | 19,8       | 19,6       | 19,1       | 16,2       | 15,1       | 14,3       | 14,8       | 12,3       | 11,8       | 9,5        |
| Basilicata            | 15,4       | 14,9       | 13,9       | 13,5       | 13,1       | 12,7       | 11,0       | 8,9        | 8,4        | 7,3        | 7,7        | 6,9        |
| Calabria              | 22,5       | 23,7       | 23,2       | 23,5       | 22,0       | 21,9       | 21,4       | 20,3       | 18,4       | 15,0       | 16,2       | 13,4       |
| Sicilia               | 21,2       | 22,4       | 21,6       | 22,4       | 21,9       | 21,6       | 20,3       | 18,4       | 19,0       | 16,9       | 16,1       | 13,3       |
| Sardegna              | 17,7       | 18,9       | 17,6       | 17,6       | 17,4       | 15,7       | 15,1       | 13,3       | 13,8       | 11,8       | 10,2       | 8,5        |
| Distribuzione NUTS2   | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       | 2021       | 2022       | 2023       | 2024       |
| Q1                    | 6,8        | 6,4        | 5,7        | 5,0        | 4,3        | 3,7        | 3,3        | 3,9        | 3,9        | 3,5        | 3,3        | 3,4        |
| Mediana europea       | 9,5        | 9,0        | 8,2        | 7,7        | 6,7        | 5,7        | 5,4        | 5,9        | 6,0        | 5,3        | 5,3        | 5,2        |
| Q3                    | 14,3       | 12,9       | 12,7       | 11,4       | 10,7       | 9,4        | 8,7        | 9,0        | 9,0        | 7,8        | 7,7        | 7,9        |
| P90                   | 22,4       | 22,2       | 21,3       | 19,8       | 18,7       | 16,6       | 15,0       | 16,3       | 14,4       | 12,7       | 10,7       | 10,0       |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset lfst\_r\_lfur2gac)

Valori dell'indicatore tra il 2013 e il 2024 nelle Regioni italiane (in **grassetto** il valore minimo per anno e in *corsivo* il valore massimo). Confronto con la distribuzione NUTS2 Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile.



**Grafico 6 – Tendenze Demografiche - Tasso di disoccupazione da 15 a 64 anni - Suddivisione per Macroaree**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset lfst\_r\_lfur2gac)

Box and whiskers plot tra il 2013 e il 2024. Posizionamento delle Regioni italiane nella distribuzione NUTS2 dell'indicatore: Tasso di disoccupazione da 15 a 64 anni - Totale.

Altro aspetto da considerare concerne la diffusione tra i giovani della condizione di NEET (*Not in Education, Employment or Training*), i cosiddetti giovani “scoraggiati”, fenomeno che, fatta eccezione per alcune aree virtuose come Trentino-Alto Adige, Veneto ed Emilia-Romagna, colloca la maggior parte delle Regioni italiane – in particolare quelle del Sud e delle Isole – su livelli significativamente superiori alla mediana europea.

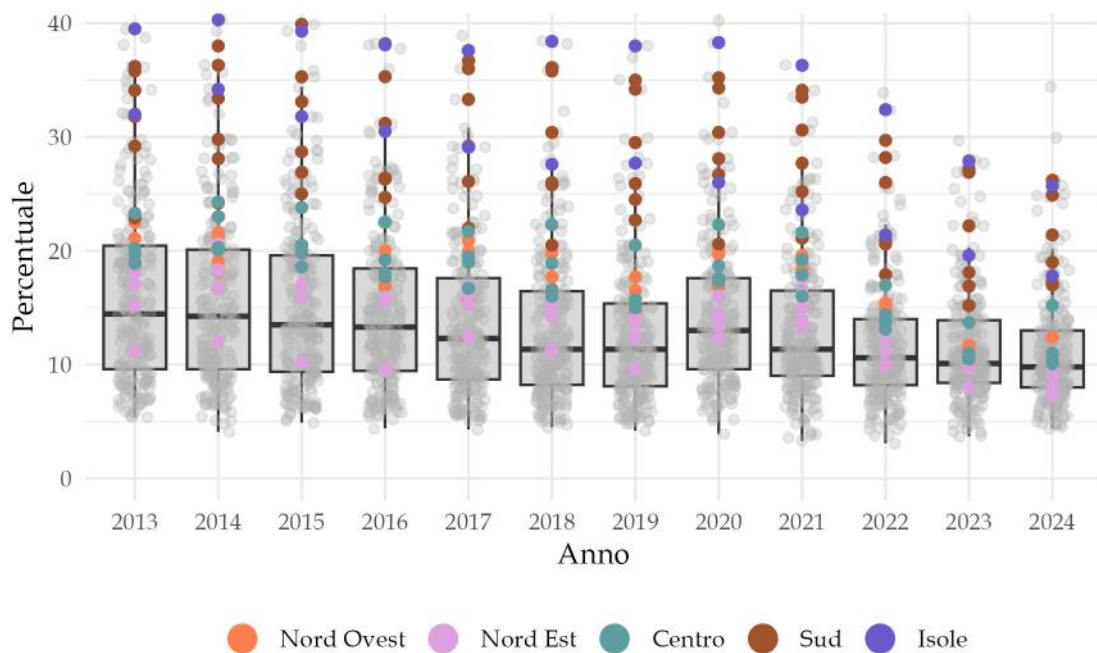


Tabella 7 – Tendenze Demografiche - Giovani NEET da 15 a 29 anni - Suddivisione per Regione

| Regioni italiane      | 2013        | 2014        | 2015        | 2016       | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024       |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| Piemonte              | 22,5        | 21,3        | 20,0        | 20,0       | 20,0        | 17,7        | 16,5        | 19,7        | 19,2        | 15,4        | 11,7        | 9,8        |
| Valle d'Aosta/VdA     | 19,1        | 19,1        | 19,5        | 17,7       | 15,7        | 16,1        | 14,7        | 16,9        | 18,0        | 15,3        | 9,9         | 10,3       |
| Liguria               | 21,1        | 21,6        | 20,5        | 17,6       | 20,9        | 19,8        | 17,7        | 20,0        | 19,6        | 14,8        | 11,3        | 12,4       |
| Lombardia             | 18,3        | 18,2        | 18,6        | 16,9       | 15,9        | 15,0        | 14,7        | 17,5        | 18,4        | 13,6        | 10,6        | 10,1       |
| P.A. di Bolzano/Bozen | <b>11,1</b> | <b>12,0</b> | <b>10,2</b> | <b>9,5</b> | <b>12,4</b> | <b>11,2</b> | <b>9,6</b>  | <b>12,3</b> | <b>13,3</b> | <b>9,9</b>  | <b>8,0</b>  | 8,0        |
| P.A. di Trento        | 15,2        | 16,7        | 15,9        | 15,9       | 16,3        | 14,2        | 12,5        | 14,3        | 17,6        | 11,1        | 9,7         | <b>7,3</b> |
| Veneto                | 18,2        | 16,8        | 17,0        | 15,6       | 15,2        | 14,8        | 12,4        | 14,5        | 13,9        | 13,1        | 10,5        | 9,0        |
| Friuli-Venezia Giulia | 17,1        | 18,3        | 18,5        | 17,8       | 16,9        | 14,4        | 13,7        | 13,4        | 16,2        | 13,5        | 11,0        | 10,6       |
| Emilia-Romagna        | 18,9        | 20,6        | 19,1        | 15,7       | 16,1        | 15,3        | 14,1        | 16,0        | 15,1        | 12,2        | 11,0        | 9,6        |
| Toscana               | 19,7        | 20,1        | 18,6        | 18,0       | 16,7        | 16,0        | 15,7        | 17,3        | 17,9        | 13,8        | 11,0        | 11,0       |
| Umbria                | 18,9        | 23,0        | 20,5        | 17,7       | 19,5        | 18,9        | 15,0        | 18,7        | 19,2        | 14,4        | 10,5        | 10,1       |
| Marche                | 20,2        | 20,3        | 19,8        | 19,2       | 19,0        | 16,6        | 15,3        | 17,6        | 16,0        | 13,1        | 10,6        | 10,6       |
| Lazio                 | 23,3        | 24,3        | 23,8        | 22,5       | 21,7        | 22,3        | 20,5        | 22,3        | 21,6        | 17,0        | 13,7        | 15,2       |
| Abruzzo               | 22,9        | 24,2        | 26,9        | 24,7       | 22,0        | 20,5        | 22,7        | 20,6        | 21,1        | 17,9        | 15,2        | 17,2       |
| Molise                | 29,2        | 28,1        | 25,0        | 26,3       | 26,1        | 25,8        | 24,5        | 28,1        | 27,7        | 20,9        | 18,1        | 19,0       |
| Campania              | 36,2        | 36,3        | 35,3        | 35,3       | 36,0        | 35,8        | 34,2        | 35,2        | 34,1        | 29,7        | 26,9        | 24,9       |
| Puglia                | 34,1        | 33,4        | 33,1        | 31,2       | 33,3        | 30,4        | 29,5        | 30,4        | 30,6        | 26,0        | 22,2        | 21,4       |
| Basilicata            | 31,8        | 29,8        | 28,7        | 26,4       | 29,2        | 26,0        | 25,9        | 26,7        | 25,2        | 20,6        | 16,9        | 17,0       |
| Calabria              | 35,8        | 38,0        | 39,9        | 38,2       | 36,7        | 36,1        | 35,0        | 34,3        | 33,5        | 28,2        | 27,2        | 26,2       |
| Sicilia               | 39,5        | <b>40,3</b> | 39,3        | 38,1       | <b>37,6</b> | <b>38,4</b> | <b>38,0</b> | <b>38,3</b> | <b>36,3</b> | <b>32,4</b> | <b>27,9</b> | 25,7       |
| Sardegna              | 32,0        | 34,2        | 31,8        | 30,5       | 29,1        | 27,6        | 27,7        | 26,0        | 23,6        | 21,4        | 19,6        | 17,8       |
| Distribuzione NUTS2   | 2013        | 2014        | 2015        | 2016       | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024       |
| Q1                    | 9,6         | 9,6         | 9,4         | 9,4        | 8,7         | 8,2         | 8,1         | 9,6         | 9,0         | 8,2         | 8,4         | 8,0        |
| Mediana europea       | 14,4        | 14,2        | 13,5        | 13,3       | 12,3        | 11,4        | 11,4        | 13,0        | 11,4        | 10,6        | 10,1        | 9,8        |
| Q3                    | 20,4        | 20,1        | 19,6        | 18,5       | 17,6        | 16,4        | 15,4        | 17,6        | 16,5        | 14,0        | 13,9        | 13,0       |
| P90                   | 27,3        | 26,6        | 25,9        | 25,3       | 23,5        | 22,4        | 20,5        | 23,2        | 21,5        | 19,3        | 17,8        | 17,9       |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset edat\_lfse\_22)

Valori dell'indicatore tra il 2013 e il 2024 nelle Regioni italiane (in **grassetto** il valore minimo per anno e in *corsivo* il valore massimo). Confronto con la distribuzione NUTS2 Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile.

**Grafico 7 - Tendenze Demografiche - Giovani NEET da 15 a 29 anni - Suddivisione per Macroaree**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset edat\_lfse\_22)

*Box and whiskers plot* tra il 2013 e il 2024. Posizionamento delle Regioni italiane nella distribuzione NUTS2 dell'indicatore: Giovani NEET da 15 a 29 anni - Totale.

Va tuttavia sottolineato che tale fenomeno è in diminuzione nell'ultimo decennio, così come cresce la percentuale di giovani che frequentano regolarmente i percorsi scolastici senza abbandonarli prematuramente: in questo ambito, in circa dieci anni l'Italia ha raggiunto un allineamento con le tendenze europee (cfr. Tabella n. 4/APP, in appendice).

Nel confronto con gli altri Paesi europei, l'Italia si caratterizza, in generale, per livelli di istruzione insufficienti.

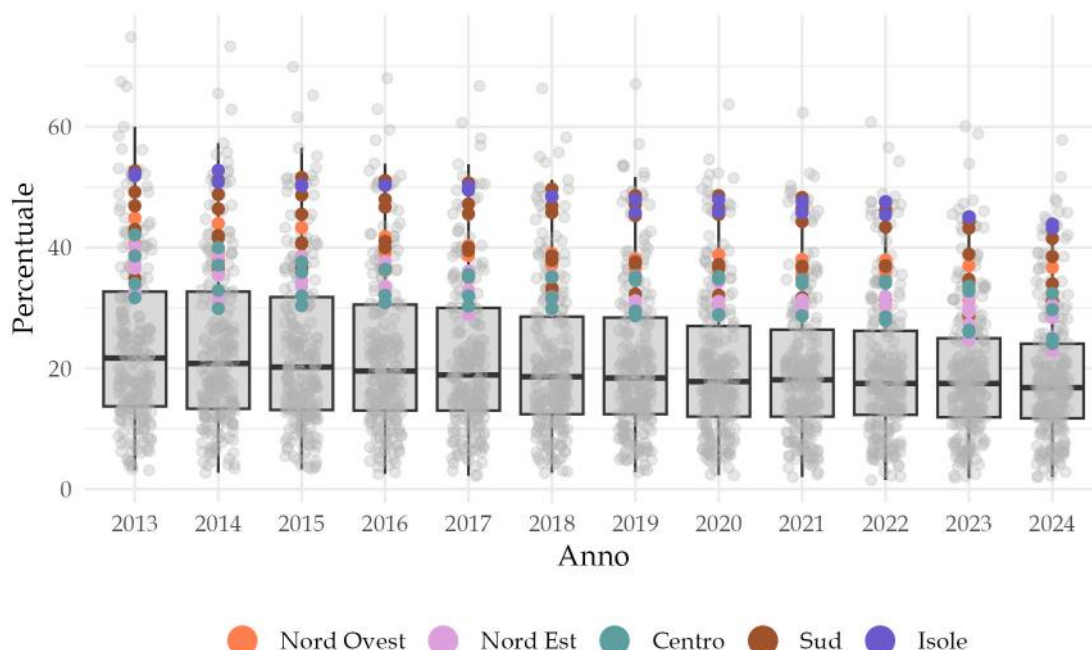
**Tabella 8 – Tendenze Demografiche - Tassi di istruzione inferiore su popolazione da 25 a 64 anni -  
Suddivisione per Regione**

| Regioni italiane      | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Piemonte              | 40,7        | 39,4        | 38,6        | 39,1        | 38,7        | 37,1        | 36,5        | 36,2        | 35,8        | 36,0        | 33,4        | 32,5        |
| Valle d'Aosta/VdA     | 44,9        | 44,0        | 43,3        | 41,8        | 40,3        | 39,0        | 38,1        | 38,8        | 38,0        | 37,9        | 37,0        | 36,7        |
| Liguria               | 36,8        | 36,1        | 36,0        | 36,2        | 35,0        | 32,7        | 31,1        | 30,6        | 31,0        | 30,4        | 28,5        | 28,5        |
| Lombardia             | 38,8        | 37,9        | 36,9        | 36,8        | 35,9        | 34,9        | 35,4        | 35,0        | 35,1        | 34,6        | 31,4        | 30,6        |
| P.A. di Bolzano/Bozen | 37,6        | 32,1        | 33,6        | 32,8        | 32,2        | 31,0        | 31,2        | 29,5        | 30,3        | 30,5        | 29,4        | 30,5        |
| P.A. di Trento        | 32,7        | 31,0        | <b>30,3</b> | <b>30,8</b> | <b>28,9</b> | <b>29,7</b> | 30,2        | 29,9        | 29,6        | 28,0        | <b>24,7</b> | <b>22,8</b> |
| Veneto                | 40,3        | 38,7        | 38,5        | 37,6        | 36,1        | 35,4        | 35,3        | 34,3        | 34,5        | 34,4        | 31,9        | 30,3        |
| Friuli-Venezia Giulia | 36,6        | 35,4        | 34,5        | 33,5        | 32,4        | 31,4        | 29,9        | <b>28,8</b> | 29,4        | 28,8        | 27,3        | 25,1        |
| Emilia-Romagna        | 36,6        | 35,4        | 34,6        | 33,6        | 33,0        | 31,8        | 30,9        | 31,1        | 31,3        | 31,9        | 30,1        | 28,4        |
| Toscana               | 42,1        | 40,0        | 37,6        | 36,3        | 35,2        | 35,1        | 35,2        | 35,2        | 34,7        | 34,5        | 33,6        | 32,4        |
| Umbria                | 34,0        | 32,9        | 32,0        | 32,1        | 32,0        | 31,7        | <b>28,7</b> | <b>28,8</b> | 28,7        | 28,5        | 26,3        | 24,1        |
| Marche                | 38,6        | 37,1        | 35,9        | 36,4        | 35,5        | 35,2        | 34,6        | 34,8        | 34,0        | 34,1        | 32,8        | 29,7        |
| Lazio                 | <b>31,7</b> | <b>29,9</b> | 30,4        | 30,9        | 30,3        | 29,9        | 29,5        | 28,9        | <b>28,7</b> | <b>27,9</b> | 26,0        | 24,9        |
| Abruzzo               | 34,9        | 36,8        | 36,6        | 36,5        | 35,2        | 33,3        | 32,3        | 32,1        | 31,7        | 31,6        | 28,8        | 28,5        |
| Molise                | 42,5        | 41,6        | 40,6        | 41,0        | 40,0        | 37,9        | 37,6        | 37,2        | 36,9        | 36,9        | 34,1        | 31,1        |
| Campania              | 49,2        | 48,8        | 48,7        | 48,0        | 47,2        | 46,9        | 47,1        | 46,6        | 46,6        | 46,2        | 43,2        | 41,5        |
| Puglia                | 52,7        | 51,2        | 51,6        | 51,1        | 50,7        | 49,7        | 48,6        | 48,6        | 48,3        | 47,5        | 44,3        | 43,1        |
| Basilicata            | 43,0        | 42,0        | 40,8        | 40,0        | 39,5        | 38,6        | 37,3        | 36,7        | 36,7        | 37,0        | 34,7        | 34,0        |
| Calabria              | 46,9        | 46,4        | 45,5        | 46,7        | 45,6        | 45,8        | 45,3        | 45,5        | 44,3        | 43,4        | 38,9        | 38,5        |
| Sicilia               | 51,9        | 50,8        | 50,2        | 50,3        | 50,1        | 48,5        | 48,0        | 47,9        | 47,6        | 47,6        | 45,1        | 43,9        |
| Sardegna              | 52,2        | 52,8        | 50,4        | 50,3        | 49,5        | 48,4        | 45,8        | 45,9        | 45,8        | 45,4        | 45,0        | 43,2        |
| Distribuzione NUTS2   | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
| Q1                    | 13,7        | 13,3        | 13,1        | 13,0        | 13,0        | 12,4        | 12,4        | 12,0        | 12,0        | 12,3        | 11,9        | 11,7        |
| Mediana europea       | 21,7        | 20,8        | 20,2        | 19,6        | 18,9        | 18,6        | 18,4        | 17,8        | 18,1        | 17,5        | 17,5        | 16,8        |
| Q3                    | 32,7        | 32,7        | 31,8        | 30,6        | 30,0        | 28,6        | 28,4        | 27,0        | 26,4        | 26,2        | 25,0        | 24,1        |
| P90                   | 44,0        | 43,8        | 42,3        | 41,8        | 40,1        | 39,5        | 39,4        | 38,8        | 37,1        | 37,0        | 36,0        | 36,2        |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset edat\_lfse\_04)

Valori dell'indicatore tra il 2013 e il 2024 nelle Regioni italiane (in **grassetto** il valore minimo per anno e in *corsivo* il valore massimo). Confronto con la distribuzione NUTS2 Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile.

**Grafico 8 – Tendenze Demografiche - Tassi di istruzione inferiore su popolazione da 25 a 64 anni - Suddivisione per Macroaree**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset edat\_lfse\_04)

*Box and whiskers plot tra il 2013 e il 2024. Posizionamento delle Regioni italiane nella distribuzione NUTS2 dell'indicatore: Tassi di istruzione inferiore su popolazione da 25 a 64 anni - Totale.*

La tendenza europea, nell'ultimo decennio, è quella della progressiva riduzione della fascia di popolazione con tasso di istruzione inferiore: la mediana passa dal 21,7% del 2013 al 16,8% del 2024.

In questo contesto, solo due zone – la Provincia Autonoma di Trento e la Regione Umbria – presentano livelli di istruzione simili a quelli medi europei. Tutte le altre Regioni mostrano valori significativamente più bassi, e in alcune aree, come Valle d'Aosta, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna, oltre il 36% della popolazione tra i 25 e i 64 anni ha un livello di istruzione insufficiente.

In questo contesto, solo due zone (la Provincia autonoma di Trento e la Regione Umbria) si discostano poco dai valori europei<sup>13</sup>; tutte le altre si pongono al di sopra del terzo quartile e, in alcuni casi, anche al di sopra del 90° percentile (es. Valle d'Aosta, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna), con un tasso di istruzione inferiore pari a oltre il 36,2% della popolazione 25-64 anni. Questo indicatore risulta di interesse per vari aspetti. Una migliore istruzione è legata, in genere, a migliori opportunità di reddito e a una migliore qualità della vita, perché ad esempio consente di comprendere meglio le terapie mediche da seguire in caso di malattia o per prevenire malattie; assicura anche, in caso di perdita dell'impiego, di poter trovare un nuovo lavoro con maggiore facilità. Per questo motivo l'innalzamento del livello medio di istruzione dovrebbe essere un obiettivo motivato da finalità sociali oltre che di crescita economica.

<sup>13</sup> I risultati si collocano al confine con il terzo quartile, percentuale di popolazione con tasso di istruzione inferiore pari al 24,1%.

### 3 LA SPESA SOCIALE NEI BILANCI COMUNALI

La spesa sociale è chiamata a rispondere a bisogni nuovi e sempre più complessi, garantendo l'universalità delle prestazioni e la qualità dei servizi. Centrale è il principio di sussidiarietà, che non va interpretato come semplice delega, ma come metodo inclusivo di collaborazione.

Nell'attuale assetto multilivello di programmazione e gestione della spesa sociale, i soggetti locali apportano competenze ed esperienze complementari, con particolare riferimento ai servizi di assistenza rivolti ad anziani, minori, famiglie, persone con disabilità, soggetti con dipendenze, persone in condizione di povertà, nonché alla gestione degli asili nido e dell'*housing* sociale, ambiti di competenza comunale.

L'analisi che segue si concentra proprio su questi servizi sociali comunali, ricostruendone l'evoluzione normativa a partire dalla l. n. 328/2000 e dalla riforma del Titolo V della Costituzione (2001), che ha ridefinito il riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali. Contestualmente, è stato riconosciuto un ruolo sempre più centrale al privato sociale e ai soggetti privati operanti nel settore, in attuazione del principio di solidarietà orizzontale sancito dal quarto comma dell'art. 118 della Costituzione. Questi attori, oggi parte integrante del sistema pubblico, contribuiscono attivamente alla programmazione, progettazione e gestione degli interventi sociali.

In tale ambito si inserisce il concetto di *welfare* territoriale, inteso non solo come riferimento geografico, ma come modello di collaborazione tra istituzioni, Terzo settore, imprese e società civile. Tale approccio mira a generare risposte innovative e di qualità, valorizzando le risorse e le relazioni presenti nei territori. I servizi sociali, secondo la classificazione proposta dall'Istat, si realizzano attraverso tre principali modalità: i contributi economici, gli interventi e servizi e le strutture.

I contributi economici consistono nell'erogazione di denaro pubblico o di altri benefici economici concessi sulla base di criteri e modalità predeterminate. Non si tratta di prestazioni corrispettive, ma di sostegni che devono rispettare i principi di trasparenza e imparzialità. Essi possono essere destinati direttamente agli utenti oppure ad altri soggetti, ad esempio sotto forma di agevolazioni su *ticket*, tariffe o rette. Rientra in questa categoria anche l'integrazione, o il pagamento totale, delle rette per prestazioni residenziali o semiresidenziali in strutture non gestite direttamente dall'ente locale.

Gli interventi e servizi comprendono invece l'insieme delle attività dirette alle persone e alle famiglie. Tra queste rientrano il servizio sociale professionale svolto dagli assistenti sociali, i servizi di integrazione rivolti a soggetti fragili o a rischio (come la mediazione culturale o il supporto ai senza fissa dimora), le attività educativo-assistenziali e di inserimento lavorativo, nonché l'assistenza domiciliare. In questa tipologia si collocano anche i servizi di supporto, quali mense, trasporti o fornitura di beni essenziali, e gli interventi di emergenza sociale. A essi si aggiunge l'utilizzo dei *voucher*, che consentono di usufruire di specifiche prestazioni.

Infine, i servizi sociali possono concretizzarsi nelle strutture, di tipo residenziale o semiresidenziale, gestite direttamente dall'ente locale oppure affidate in gestione a soggetti esterni. Rientrano in questa categoria i centri diurni e i centri estivi, le ludoteche e i laboratori, i centri di aggregazione e le strutture comunitarie, i centri famiglie, le aree attrezzate per nomadi e i centri di ascolto.

In questo modo, i servizi sociali si articolano in un insieme di misure economiche, attività professionali e organizzative, e strutture fisiche, capaci di rispondere ai bisogni delle persone e delle comunità con un approccio integrato.

In continuità con questo inquadramento generale, le sezioni 3.1 e 3.2 presenteranno l'analisi dei dati contenuti nella BDAP, soffermandosi sull'andamento della Missione 12 nei bilanci comunali e sugli effetti delle recenti riforme in materia di Fondo di Solidarietà Comunale.

### 3.1 La spesa sociale – analisi dati BDAP

I dati desumibili dai bilanci comunali, confluiti nella Banca Dati della Pubblica Amministrazione (BDAP), offrono la possibilità di condurre un'analisi sistematica in merito alla distribuzione e all'andamento della spesa destinata al settore sociale. A tal fine, l'osservazione si concentra sulla Missione 12, la quale include la gran parte delle voci di spesa riconducibili alla sfera sociale. Da tale perimetro analitico sono stati esclusi i servizi cimiteriali, poiché non configurabili, in senso stretto, come spesa sociale<sup>14</sup>.

L'indagine prende in considerazione il periodo compreso tra il 2019 e il 2024. Tale scelta risponde a due precise finalità: in primo luogo, garantire un orizzonte temporale sufficientemente lungo, da includere il periodo pre-pandemico, così da consentire un confronto diacronico che evidenzi eventuali variazioni strutturali nella spesa sociale; in secondo luogo, rendere possibile la valutazione degli effetti prodotti dalle recenti disposizioni normative concernenti il Fondo di Solidarietà Comunale (FSC), che hanno inciso in modo rilevante sui bilanci degli enti locali e, conseguentemente, sulle modalità di allocazione delle risorse destinate alle politiche sociali.

Va infatti rammentato che nel 2020, con la legge di bilancio, sono state stanziato dallo Stato, per la prima volta, delle risorse nel fondo verticale (100 milioni per il 2020 fino a raggiungere a regime i 560 milioni annui nel 2024). Queste prime risorse "verticali" non sono state finalizzate a colmare le differenze di capacità fiscale, ma sono state vincolate a raggiungere livelli essenziali e obiettivi di servizio secondo una visione di "perequazione sociale" anziché finanziaria. Infatti, con la l. 30 dicembre 2021, n. 234 (art. 1, cc. 172, 174, 563 e 564) sono state introdotte nel FSC componenti di carattere speciale che finanziano, con risorse aggiuntive, specifici obiettivi (asili nido, trasporto di studenti disabili, servizi sociali) che, se non

<sup>14</sup> La Missione 12 è stata quindi considerata nella componente degli "Interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido" (programma 01); "Interventi per la disabilità" (programma 02); "Interventi per gli anziani" (programma 03); "Interventi per soggetti a rischio di esclusione sociale" (programma 04); "Interventi per le famiglie" (programma 05); "Interventi per il diritto alla casa" (programma 06); "Programmazione e governo della rete dei servizi sociosanitari e sociali" (programma 07); "Cooperazione e associazionismo" (programma 08).

raggiunti, determinano la messa in atto di meccanismi di restituzione. In questo modo è avvenuta una “ibridazione” del Fondo inserendo in esso una componente “vincolata”, invero rispondente alle esigenze dell’art. 119, co. 5 Cost. (promozione dello sviluppo economico, della coesione e solidarietà sociale; rimozione degli squilibri economici e sociali; sostegno all’effettivo esercizio dei diritti della persona) anziché a quelle dell’art. 119, co. 3 Cost., che stabilisce come la perequazione debba avvenire senza vincoli di destinazione e con l’obiettivo specifico di riequilibrare le differenze di capacità fiscale dei territori. In seguito alla sentenza Corte cost. 14 aprile 2023, n. 71, che ha stigmatizzato la già descritta “ibridazione” del Fondo, a decorrere dal 2025 le componenti del Fondo di solidarietà legate allo sviluppo dei servizi sociali, al potenziamento degli asili nido e al trasporto degli studenti con disabilità sono state trasferite nell’ambito del nuovo Fondo speciale per l’equità del livello dei servizi (FELS).

Alla luce di questi interventi normativi, è apparso utile alla Sezione verificare se, a partire dal 2021, le variazioni della spesa sociale siano state originate dalle risorse statali trasferite, ovvero siano da esse indipendenti.

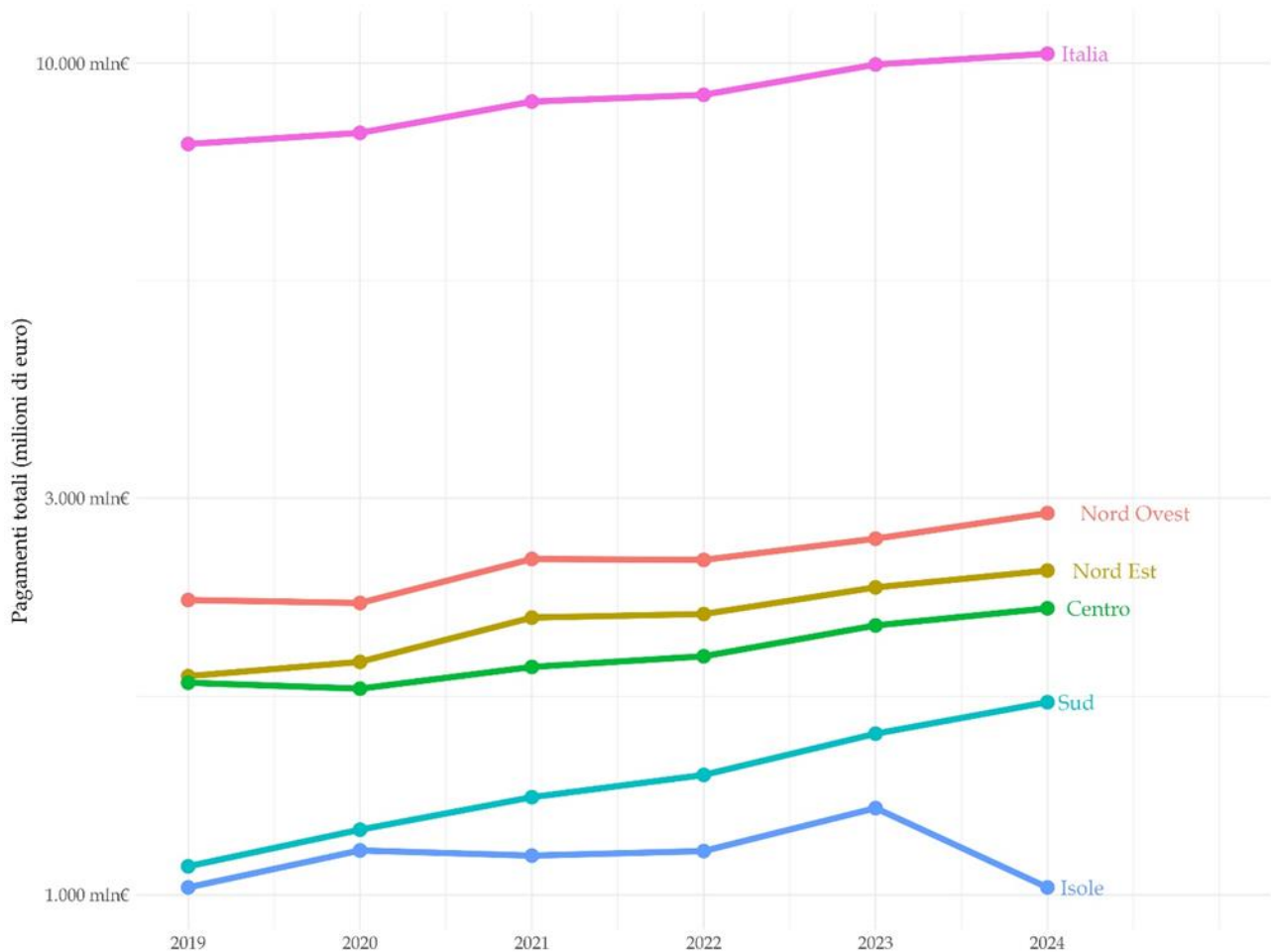
Nel grafico sottostante (grafico 1)<sup>15</sup> si può osservare come l’evoluzione della spesa sociale, negli anni di riferimento, sia costantemente in crescita e sia prevalentemente concentrata nel Nord-ovest del Paese; tale spesa è consistente anche nell’area del Nord-est e del Centro, mentre è inferiore nel Sud e nelle Isole. Il Sud Italia, pur permanendo su valori di spesa in assoluto inferiori rispetto alle aree del Nord e del Centro, mostra comunque un incremento delle risorse destinate al sociale che è costante e proporzionalmente maggiore delle altre zone del Paese; per le Isole si assiste invece ad un andamento che si attesta su valori modesti nel periodo 2019-2022, raggiungendo un lieve incremento nel 2023 per poi “crollare” nel 2024.

Il *trend* è fortemente determinato dalla spesa della Regione Sardegna, che pesa molto poco sul dato nazionale, ma mostra livelli elevati di spesa in termini *pro capite* (per un’analisi di dettaglio si rinvia al *focus* 3.2).

<sup>15</sup> Per confrontabilità dei diversi aggregati si è scelta una scala logaritmica per l’asse verticale che risulta particolarmente adatta per apprezzare ordini di grandezza differenti nella dinamica degli importi. In tal modo un incremento del 10%, ad esempio, apparirà graficamente analogo sia che l’importo sia un miliardo o centomila euro.



**Grafico 9 - Andamento spesa sociale - Titoli I e II - Suddivisione per area geografica  
Anni 2019-2024**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; aggiornamento luglio 2025

Nel biennio 2019-2020 l'andamento dei pagamenti destinati alla spesa sociale presenta una sostanziale stabilità nelle aree del Nord-ovest (circa 2,2 miliardi di euro annui), del Nord-est (circa 1,9 mld) e del Centro (circa 1,7 mld). Un andamento lievemente diverso si osserva, invece, nel Mezzogiorno: sia nel Sud continentale che nelle Isole si registra un incremento, con un passaggio da circa 1 miliardo di euro nel 2019 a valori compresi tra 1,1 mld e 1,2 mld nel 2020. Tale dinamica appare in parte spiegabile con l'effetto congiunturale della pandemia, che ha comportato un aumento della domanda di servizi e interventi sociali, più avvertita nelle aree caratterizzate da maggiore fragilità economica e sociale.

Nel successivo biennio 2020-2021 la spesa cresce in tutte le macroaree, ad eccezione delle Isole. Si evidenziano incrementi significativi soprattutto nel Nord-ovest (da 2,2 miliardi di euro annui a circa 2,5 mld) e nel Nord-est (da 1,9 mld a circa 2,1 mld), segnale di una progressiva intensificazione dell'impegno nel sociale da parte dei Comuni. Tale tendenza suggerisce che, in una fase di crisi



economico-sanitaria, le amministrazioni locali abbiano percepito la necessità di rafforzare i presidi di *welfare* territoriale, anche se persistono differenze territoriali non trascurabili.

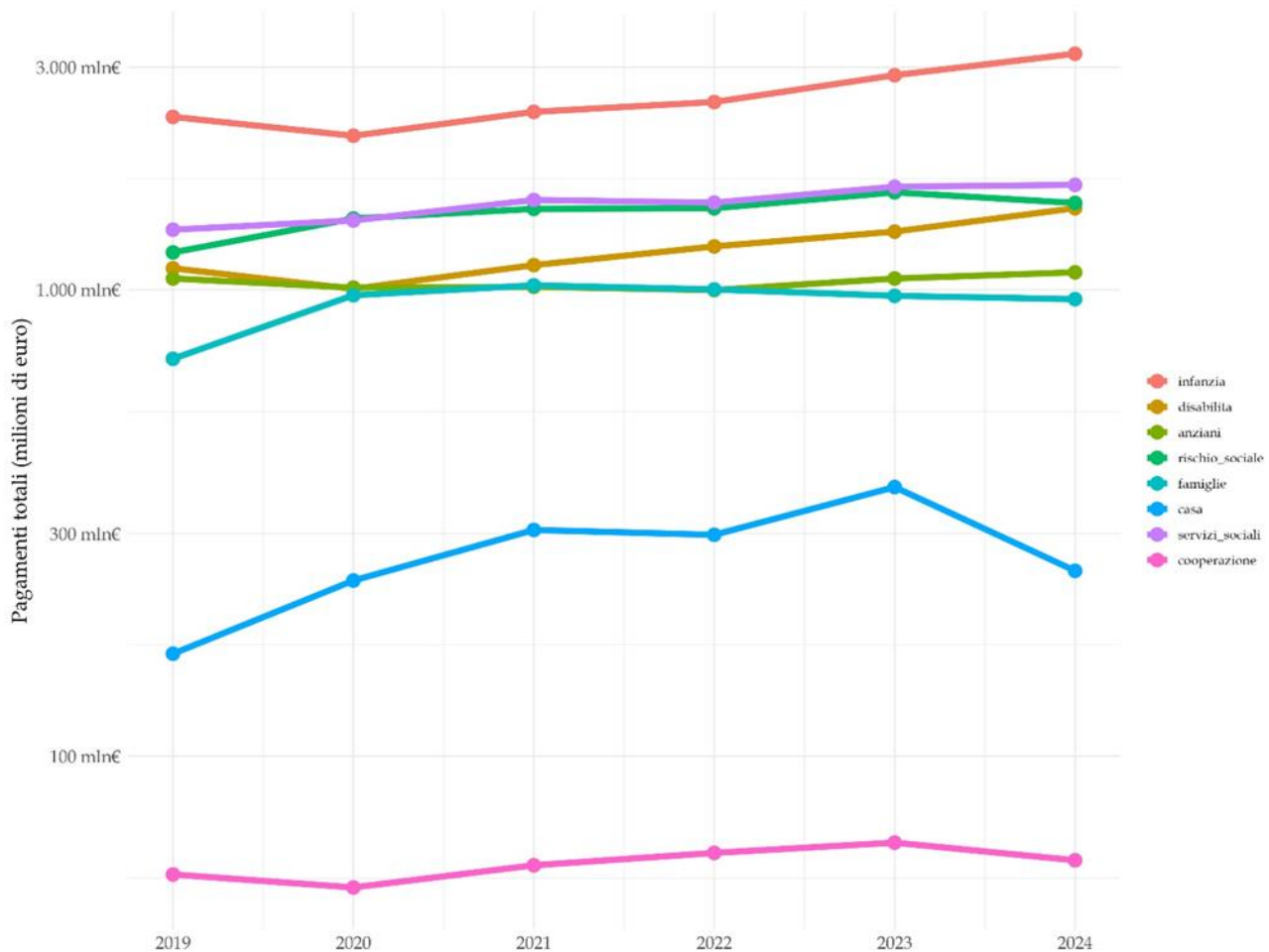
Gli anni più recenti, 2023 e 2024, rappresentano il momento di massima espansione della spesa sociale. Nel 2024 i pagamenti superano complessivamente i 10 miliardi di euro, con un incremento del 3% rispetto al 2023. L'aumento riguarda tutte le aree del Paese, fatta eccezione per le Isole, che continuano a mostrare un andamento più debole. La crescita appare particolarmente significativa se confrontata con le risorse stanziare a livello centrale attraverso il Fondo di Solidarietà Comunale (FSC): l'entità dell'incremento, infatti, risulta ben superiore rispetto ai trasferimenti erogati dallo Stato. Ne consegue che i Comuni hanno destinato al comparto sociale quote crescenti di risorse proprie, verosimilmente sottraendole ad altri ambiti di spesa.

Questo comportamento sembra riflettere una duplice consapevolezza da parte delle amministrazioni locali: da un lato, la centralità crescente delle politiche sociali in un contesto di fragilità economiche e demografiche; dall'altro, la necessità di colmare il divario esistente tra i bisogni reali delle comunità e le risorse effettivamente trasferite a livello centrale. In tale prospettiva, dalla dinamica osservata emerge come la spesa sociale stia assumendo un carattere più strutturale nei bilanci comunali, anche per il sostegno dei trasferimenti statali.

Per quanto attiene ai programmi di spesa, la maggior parte degli interventi ha riguardato l'infanzia e gli asili nido, settore che passa da pagamenti per circa 2,3 miliardi di euro nel 2019 a pagamenti per circa 3,2 mld (+37% per il seennio) nel 2024. Un altro settore su cui si concentra la spesa per il sociale attiene agli interventi per soggetti a rischio esclusione, con pagamenti che passano da circa 1,2 mld nel 2019 a oltre 1,5 mld nel 2024 (+28% su base sessennale). Altra voce significativa è la programmazione e governo della rete dei servizi sociosanitari e sociali, seguita da interventi per la disabilità - che nel quinquennio sono in costante, seppur lieve, crescita - e per le famiglie.

Contenuta è invece la spesa per il diritto alla casa che, dopo una fase di lieve e costante crescita nel periodo 2019-2023, subisce una netta riduzione nel 2024; molto modesti, infine, i costi sostenuti per la cooperazione e l'associazionismo.

**Grafico 10 – Andamento spesa sociale – Titoli I e II – Programmi di spesa – Pagamenti anni 2019-2024**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; aggiornamento luglio 2025

Analizzando pi  in dettaglio l'andamento dei pagamenti nel biennio 2023-2024 (cfr. grafico 3), si nota come a livello nazionale i pagamenti complessivi siano in crescita, ad eccezione delle Isole, ma non tutte le voci di spesa seguono questo *trend*. In particolare, decrescono su base annua gli interventi per la casa mentre aumentano quelli per infanzia e disabilit ; le altre voci di spesa rimangono abbastanza costanti. Sono quindi le spese per infanzia e disabilit  a trainare il complessivo aumento dei costi del *welfare*. In particolare, la spesa per l'infanzia si concentra nella costruzione e manutenzione dei fabbricati destinati ad asili nido<sup>16</sup>, delineando una precisa scelta di investimento strutturale (sostenuta dai fondi PNRR). Tale dinamica, oltre a rappresentare un cambiamento rispetto alla tradizionale ampia prevalenza della spesa corrente per sussidi e assistenza, indica l'avvio di un percorso di rafforzamento delle infrastrutture sociali, con potenziali effetti positivi di lungo periodo sia in termini di inclusione che di riequilibrio territoriale.

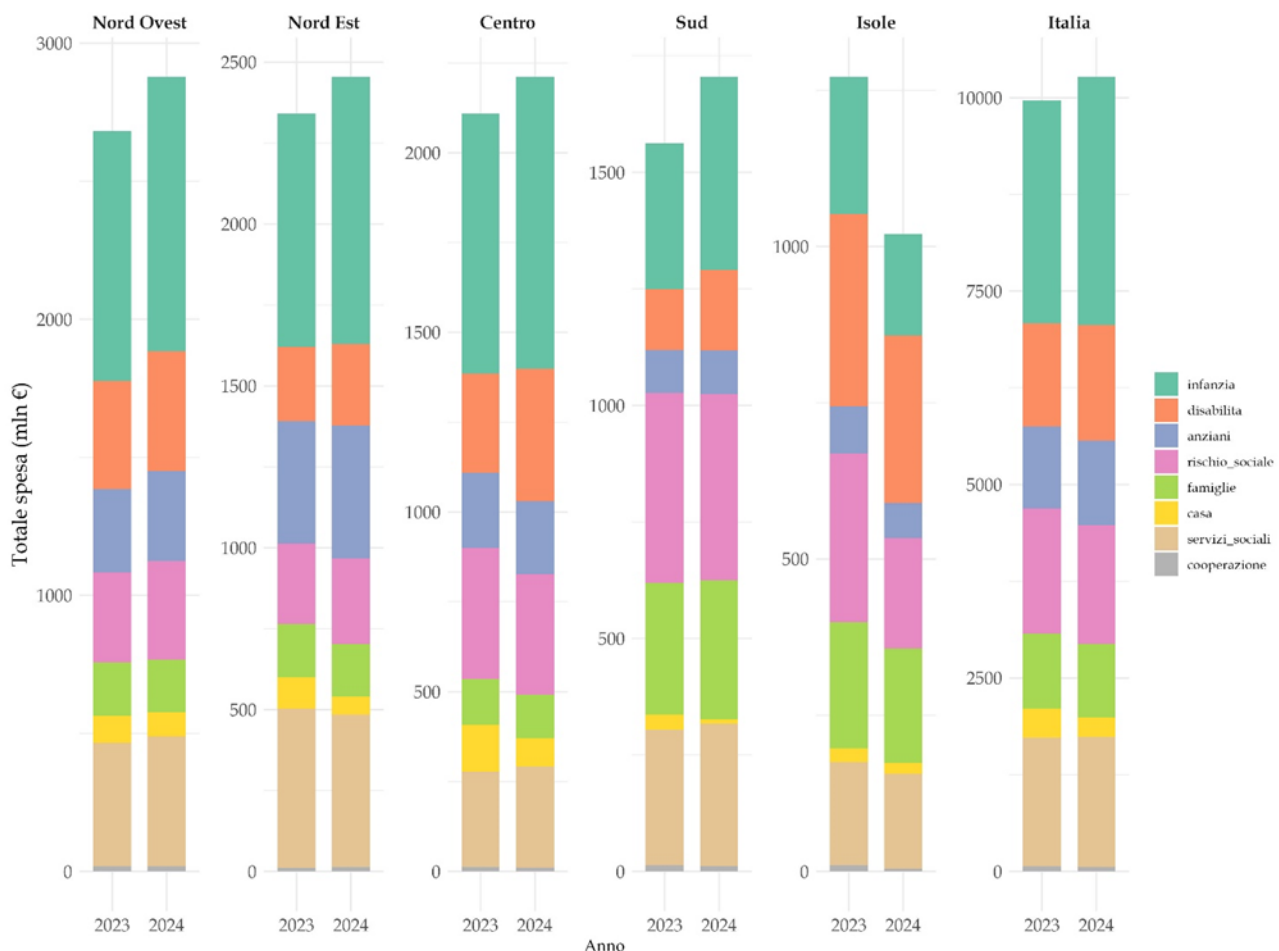
<sup>16</sup> Elemento che emerge dai dati analitici di rendiconto in Bdap, dai dati finanziari in Siope e da quelli pubblicati su ReGiS (PNRR).

Gli investimenti per potenziare i servizi all'infanzia hanno ricevuto un'attuazione a livello territoriale diversificata in termini di efficienza. Le aree più sviluppate mostrano un impegno maggiore e strutturale, mentre altre restano indietro, con il rischio di accentuare i divari nell'accesso ai servizi educativi. Questa situazione evidenzia la necessità di politiche e interventi capaci di garantire maggiore equilibrio e pari opportunità.

Nell'area del Nord-ovest e del Centro, l'incremento su base annuale ha riguardato soprattutto la disabilità e l'infanzia; nel Nord-est si è ridotta la spesa per la casa mentre è aumentata quella per gli anziani e l'infanzia.

Nel Sud la spesa per la casa – di per sé già bassa – è stata ulteriormente compressa, a favore di un incremento dei costi sostenuti per la disabilità e l'infanzia. Nelle Isole si assiste ad una contrazione delle spese per casa (già molto modeste), per servizi sociali e per famiglie; inoltre, mentre le spese per anziani e disabilità restano abbastanza costanti, decrescono notevolmente su base annuale quelle per rischio sociale e per l'infanzia.

**Grafico 11 – Andamento spesa sociale – Titoli I e II – Programmi di spesa – Pagamenti  
anni 2023-2024**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; aggiornamento luglio 2025

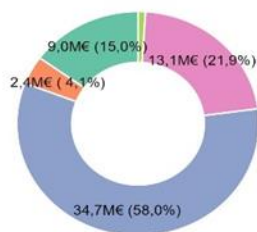
L'analisi dei macroaggregati di spesa (cfr. grafico 4) evidenzia come la quota prevalente delle risorse della Missione 12 – pari a circa il 47% – sia destinata all'acquisto di beni e servizi. Si tratta di una voce che assume un peso particolarmente rilevante in diversi ambiti di intervento sociale: per gli anziani rappresenta circa il 61% della spesa totale, per le persone con disabilità il 53%, per l'infanzia il 56% e per i soggetti a rischio di esclusione sociale circa il 49%. Tale distribuzione riflette la natura di questi interventi che, come si vedrà meglio in prosieguo, spesso sono affidati ad operatori esterni, sia di mercato che *no profit* e richiedono un elevato impiego di prestazioni professionali, strutture e servizi a diretto contatto con l'utenza.

La seconda componente per rilevanza è costituita dai trasferimenti correnti, che incidono per circa il 32% sul totale della Missione 12. Questa tipologia di spesa risulta particolarmente significativa in alcuni ambiti specifici: cooperazione e associazionismo (58% della relativa voce), interventi a favore delle famiglie (50%), rete dei servizi sociosanitari e sociali (47%), interventi per la casa (42%) e, nuovamente, per la disabilità (42%). I trasferimenti correnti hanno in genere la funzione di sostenere soggetti terzi – famiglie, enti del Terzo Settore, associazioni – nella realizzazione di interventi sociali e rappresentano, quindi, un canale fondamentale per l'attivazione di risorse e competenze diffuse sul territorio.

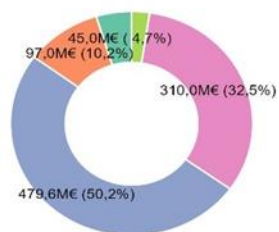
Gli investimenti pesano in misura molto più contenuta, circa il 7% della spesa complessiva della Missione 12. La loro distribuzione, tuttavia, evidenzia alcune priorità: quasi un quarto (23,5%) riguarda gli interventi per la casa, mentre quote significative si concentrano sulla cooperazione e associazionismo (15%), sugli interventi per l'infanzia (11%) e sugli interventi per gli anziani (9%). In questo caso, si tratta prevalentemente di spese destinate a infrastrutture, ristrutturazioni e potenziamento delle reti di servizio, con un impatto che tende a dispiegarsi nel medio-lungo periodo. In sintesi, la struttura della spesa sociale comunale mette in luce un equilibrio tra risorse correnti, necessarie per garantire la continuità e l'operatività quotidiana dei servizi, e investimenti, più limitati ma comunque mirati a rafforzare alcuni settori chiave, in particolare la casa e l'infanzia. Questo assetto segnala come il *welfare* locale sia ancora prevalentemente orientato alla gestione ordinaria dei bisogni sociali immediati, più che a un rafforzamento strutturale e infrastrutturale dei servizi.

**Grafico 12 - Distribuzione pagamenti programmi per i principali macroaggregati - Titoli I e II - Anno 2024**

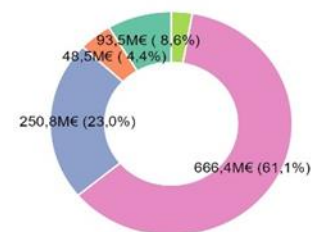
**Cooperaz. e associazionismo - 60M€**



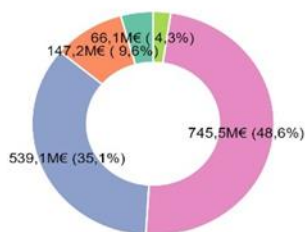
**Interv. per le famiglie - 955M€**



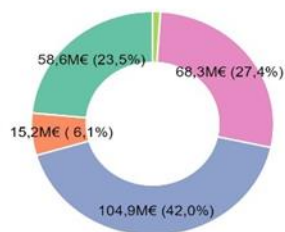
**Interv. per gli anziani - 1.090M€**



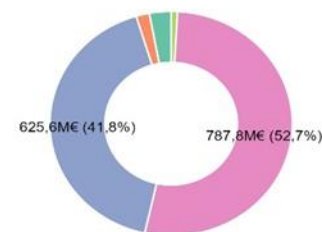
**Interv. per i soggetti a rischio di escl. soc. - 1.534M€**



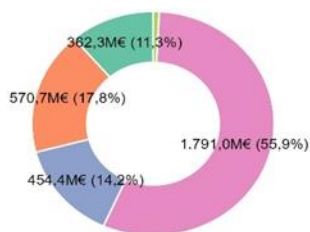
**Interv. per la casa - 250M€**



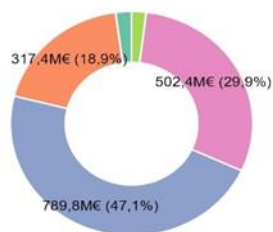
**Interv. per la disabilità - 1.496M€**



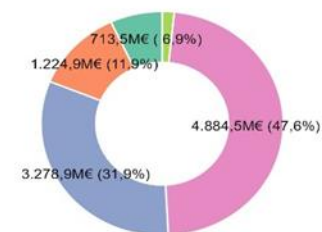
**Interv. per l'infanzia - 3.205M€**



**Rete servizi sociosanit. e sociali - 1.678M€**



**Totale Missione 12 - 10.267M€**



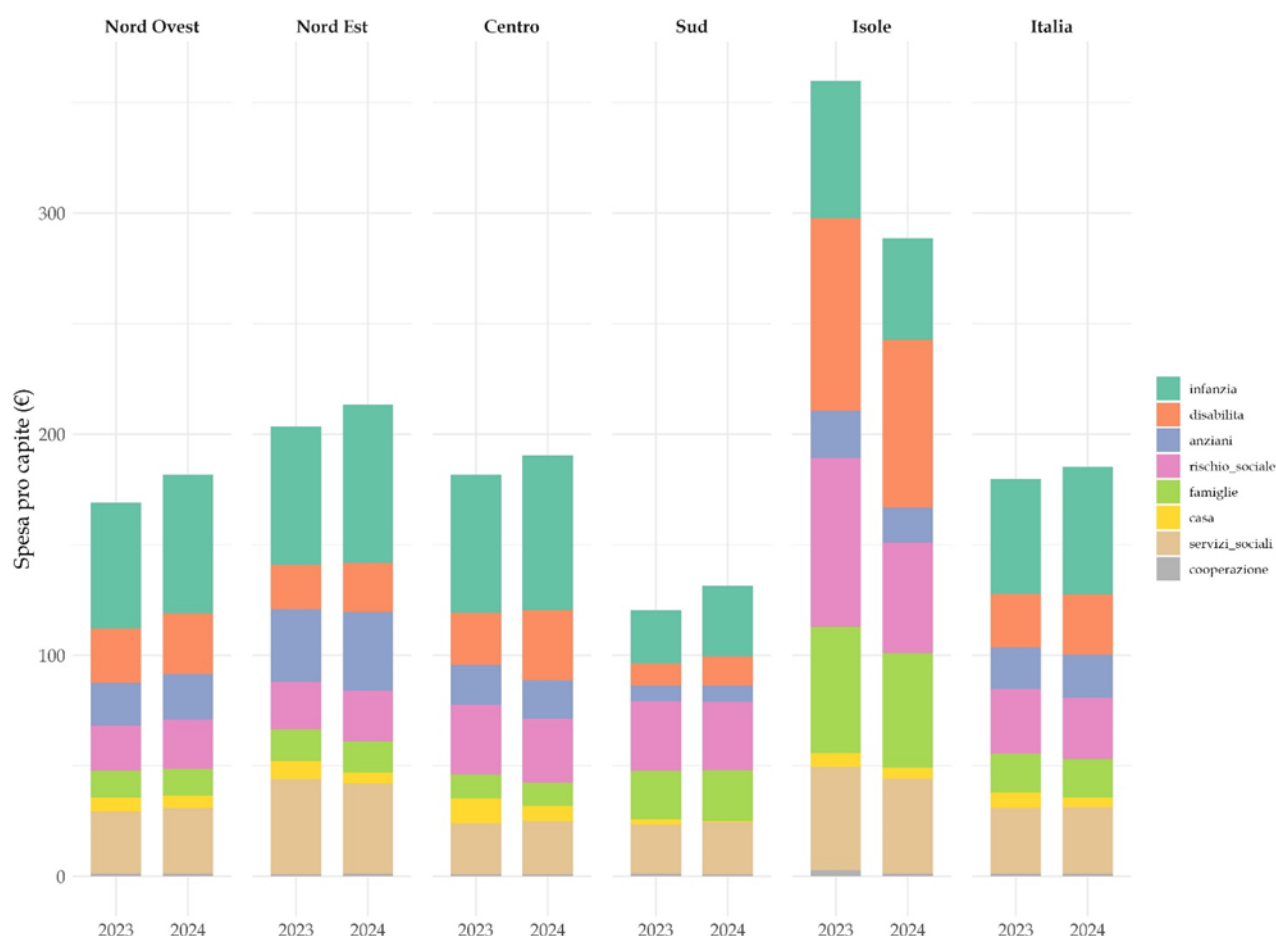
Investimenti  
Redditi da lavoro dip.  
Trasferimenti correnti  
Beni e servizi  
Altro

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; aggiornamento luglio 2025

L'analisi della spesa sociale *pro capite* sulla base dei dati BDAP per il 2024 offre un quadro articolato e, in alcuni casi, controintuitivo.

L'area insulare, trainata dalla Sardegna, risulta in testa con una spesa pari a 289 euro *pro capite*, sebbene si registri un calo rispetto al 2023, quando il valore superava i 350 euro (cfr. par. 3.2). A seguire si collocano il Nord-est, con 213 euro *pro capite*, il Centro con 190 euro, e il Nord-ovest con 182 euro. Il Sud continentale mostra invece un livello sensibilmente più contenuto, pari a 131 euro *pro capite*, confermando una distanza strutturale dalle altre aree del Paese.

**Grafico 13 - Spesa sociale *pro capite* - Distribuzione per Area geografica - Anno 2024**

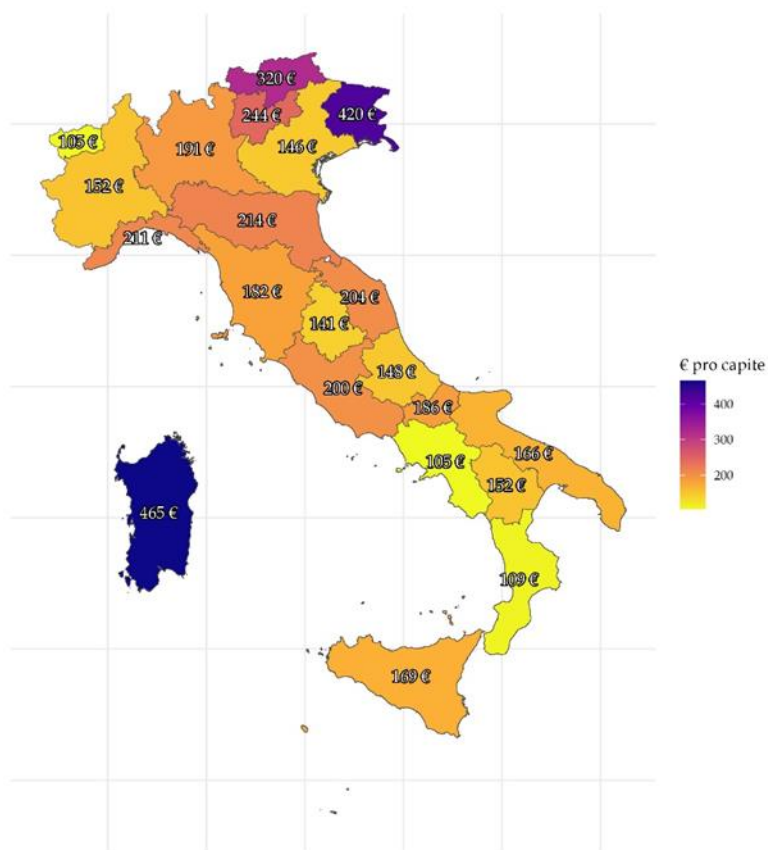


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; aggiornamento luglio 2025

Un'analisi regionale più dettagliata rivela, tuttavia, che le medie territoriali sono fortemente influenzate da situazioni specifiche. Nel caso delle Isole, ad esempio, il valore elevato è quasi interamente attribuibile alla Sardegna, che registra una spesa di 465 euro *pro capite*; al contrario, la Sicilia si colloca su livelli molto più bassi (169 euro), contribuendo a evidenziare una forte disomogeneità nell'ambito dell'area insulare.

Analogamente, nel Nord-est il livello medio risulta trainato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, che si distingue per una spesa di 420 euro *pro capite*, a fronte di valori più contenuti nelle altre Regioni dell'area. Tra le realtà che evidenziano un impegno superiore alla media nazionale si segnalano, oltre a Sardegna e Friuli-Venezia Giulia, anche il Trentino-Alto Adige (282 euro *pro capite*), l'Emilia-Romagna (214 euro), la Liguria (211 euro), le Marche (204 euro), il Lazio (200 euro) e la Lombardia (191 euro). Al contrario, i valori più contenuti si osservano nella Valle d'Aosta, in Campania (105 euro) e in Calabria (109 euro). Nel complesso, emerge che i livelli più elevati di spesa sociale si concentrano in alcune Regioni a statuto speciale, le quali dispongono di maggiore autonomia e risorse per adottare politiche specifiche nel settore sociale. Questo fenomeno evidenzia come la capacità di spesa non dipenda solo dai bisogni della popolazione, ma anche dalle condizioni istituzionali e dalla flessibilità normativa delle singole Regioni, contribuendo a creare differenze significative nel livello dei servizi erogati sul territorio.

**Grafico 14 – Spesa sociale *pro capite* – Media per Regione - Anno 2024**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; aggiornamento luglio 2025

La distribuzione della spesa sociale *pro capite* mette in luce due dinamiche rilevanti. Da un lato, emerge una forte eterogeneità territoriale, con alcune Regioni che mostrano livelli di spesa nettamente superiori alla media nazionale e altre che, al contrario, rimangono su valori bassissimi. Dall'altro, si evidenzia



come i dati medi delle macroaree siano talvolta distorti da Regioni “trainanti”, che con livelli eccezionalmente alti innalzano il valore complessivo. L’analisi condotta su scala regionale, può fare meglio comprendere le disparità e individuare i fattori che determinano le differenze nei modelli di spesa sociale. Tuttavia, anche all’interno della stessa Regione vengono in evidenza rilevanti differenze, segnalando come i valori medi regionali nascondano spesso situazioni molto eterogenee.

In alcune realtà, infatti, la spesa *pro capite* risulta nettamente inferiore alla media regionale. È il caso della Spezia, in Liguria, con 138 euro *pro capite* contro una media di 211; di Lodi, in Lombardia, con 141 euro a fronte di 191; o ancora di Alessandria, in Piemonte, con appena 80 euro rispetto a una media regionale di 151. Altri esempi significativi si registrano a Belluno (104 euro contro i 146 regionali), Rieti (108 contro 200), Grosseto (106 contro 182), Brindisi (90 contro 166) e Catania (124 contro 169). Questi dati evidenziano come, anche in Regioni con livelli di spesa complessivamente adeguati, possano esistere aree caratterizzate da una capacità di spesa sociale molto più contenuta, spesso in relazione a vincoli di bilancio, minore pressione della domanda sociale o diversa capacità amministrativa.

Al contrario, vi sono territori che si distinguono per livelli di spesa superiori alla media regionale, segnalando una scelta politica e amministrativa orientata a privilegiare gli interventi nel sociale. Ne sono esempi Parma (288 euro contro 214 della media emiliano-romagnola), Enna (250 contro 169 della media siciliana) e soprattutto Trieste, che con 638 euro *pro capite* rappresenta la città con la più alta spesa sociale non solo della propria Regione, ma dell’intera Italia, distanziando significativamente la pur elevata media regionale del Friuli-Venezia Giulia (420 euro). Anche Salerno evidenzia un impegno maggiore rispetto al contesto campano, con circa 130 euro contro 105 della media regionale.

Nel complesso, queste differenze interne alle Regioni mostrano come la spesa sociale non sia soltanto il risultato di vincoli strutturali (come il livello di risorse disponibili o il quadro normativo nazionale), ma dipenda anche da scelte politiche locali, capacità amministrativa e priorità definite dagli enti territoriali. L’elevata disomogeneità *sub-regionale* mette in discussione l’idea che le medie regionali possano rappresentare in modo adeguato la reale distribuzione della spesa, e segnala la necessità di un’analisi a livello locale per cogliere le dinamiche concrete del *welfare* territoriale.

L’analisi in relazione alla dimensione demografica dei Comuni evidenzia una tendenza generale all’aumento della spesa *pro capite* con l’incremento della popolazione, sebbene con alcune eccezioni nelle fasce più piccole. In particolare, le prime due fasce – corrispondenti ai Comuni più piccoli – registrano valori di spesa relativamente contenuti, pari rispettivamente a 135 e 129 euro *pro capite*.

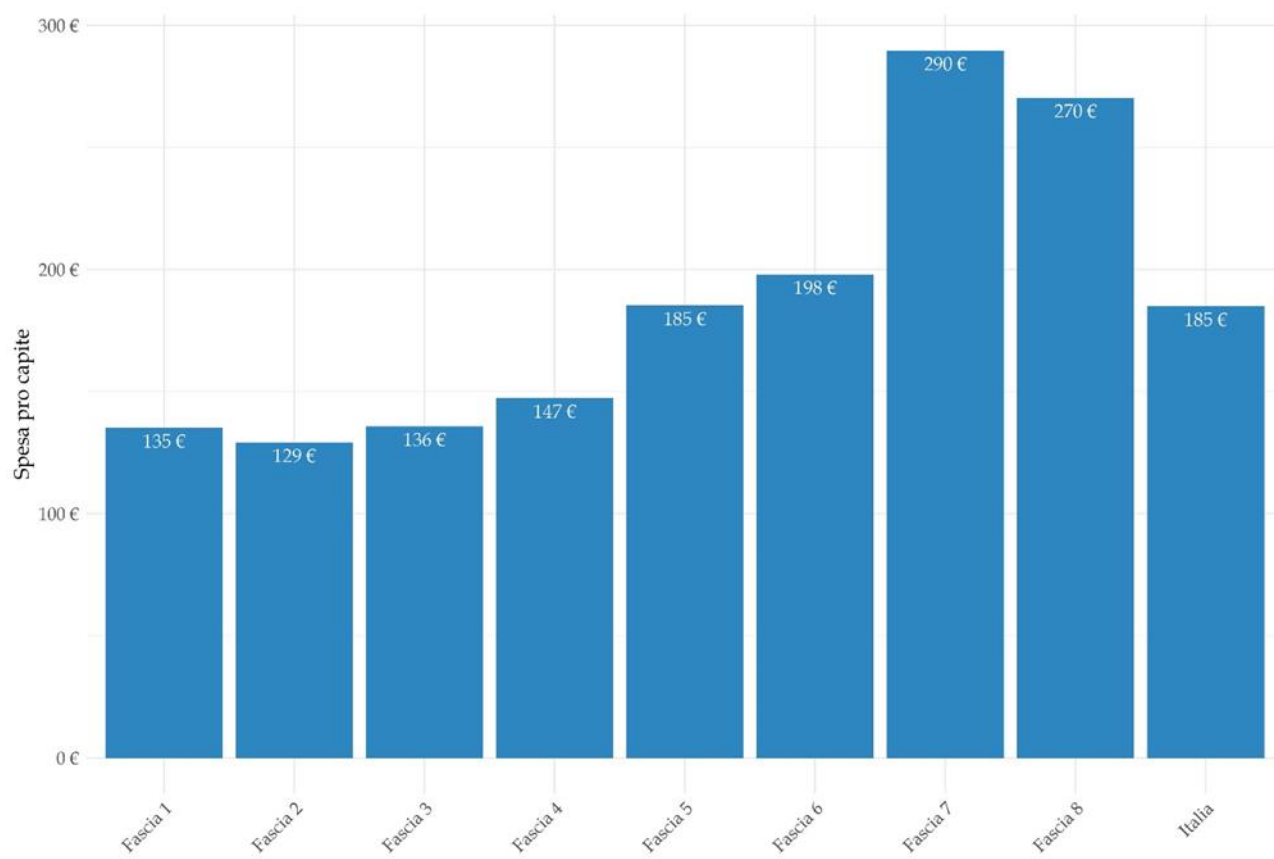
A partire dalla terza fascia (Comuni da 5.001 a 10.000 abitanti), la spesa *pro capite* mostra un progressivo incremento, passando da 136 euro fino a raggiungere 290 euro per la settima fascia (Comuni da 101.000 a 250.000 abitanti). Solo i Comuni della fascia più ampia, ossia quelli con oltre 250.000 abitanti, presentano una lieve riduzione della spesa *pro capite* (270 euro) rispetto alla settima fascia.



Questa dinamica può essere interpretata considerando diversi fattori. I Comuni di dimensioni intermedie e medio-grandi hanno generalmente una maggiore disponibilità di risorse e una struttura amministrativa più complessa, che consente di gestire e articolare un'ampia gamma di servizi. Al contrario, i Comuni più piccoli possono incontrare limiti organizzativi e finanziari, che si riflettono in una minore spesa *pro capite*. La lieve diminuzione osservata nei Comuni molto grandi potrebbe derivare da economie di scala o da una maggiore eterogeneità della popolazione residente, che comporta una distribuzione più diffusa delle risorse destinate al sociale.

La relazione tra dimensione demografica e spesa sociale suggerisce che la capacità di investimento nei servizi sociali cresce con la complessità e la dimensione del Comune, ma evidenzia anche limiti e squilibri che meritano attenzione per garantire equità nell'accesso ai servizi su tutto il territorio.

**Grafico 15 - Spesa sociale *pro capite* - Distribuzione per fasce di popolazione - Anno 2024**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; aggiornamento luglio 2025

Fascia 1: fino a 1.000 abitanti; fascia 2: da 1.001 a 5.000 abitanti; fascia 3: da 5.001 a 10.000 abitanti; fascia 4: da 10.001 a 20.000 abitanti; fascia 5: da 20.001 a 60.000 abitanti; fascia 6: da 60.001 a 100.000; fascia 7: da 100.001 a 250.000 abitanti; fascia 8: oltre 250.000 abitanti.

### 3.2 Focus: Regioni Liguria, Campania e Sardegna

La Sezione ha ritenuto di approfondire l'analisi demografica di cui al precedente paragrafo mediante un *focus* dedicato a tre Regioni, l'una ubicata al Nord, la seconda al Sud e la terza nella zona insulare.

In particolare, per il Nord Italia è sembrato interessante effettuare un approfondimento sulla Liguria, Regione con popolazione tendenzialmente vecchia anagraficamente ma con un elevato tasso di ricambio portato dai fenomeni migratori; per il Sud Italia si è scelto di dedicare un *focus* alla Campania, stante la sua popolosità e l'età tendenzialmente giovane dei suoi abitanti; per la zona insulare, si è scelto di studiare il fenomeno sardo, considerato che la spesa sociale *pro capite* di tale Isola è molto elevata. Alcune caratteristiche strutturali delle predette Regioni vengono valutate dall'analisi dei dati disponibili sulla piattaforma *Regional statistics by NUTS classification* di Eurostat. Per le 244 Regioni EU27 di secondo livello (nelle quali sono comprese le nostre Regioni e Province autonome), essa offre un ampio insieme di dati demografici e socio-economici regionali. Nella scelta di indicatori utili ad evidenziare alcuni aspetti distintivi multidimensionali di interesse per la presente analisi, si è vincolati fortemente dalla loro disponibilità per le Regioni NUTS 2 sulla piattaforma Eurostat, ma si è seguito un criterio di selezione per gruppi tematici.

Il metodo scelto è un *benchmarking*, vale a dire un metodo di analisi e di visualizzazione dei dati di una singola Regione dei quali vengono calcolati i percentili relativamente alla distribuzione complessiva di ciascun indicatore tra le Regioni NUTS 2 su un ampio intervallo temporale. Anno per anno, queste distribuzioni vengono sintetizzate con opportuni indici di posizione (i già menzionati primo e terzo quartile, la mediana e il 90-mo percentile).

La Liguria, la Campania e la Sardegna sono state messe a confronto, oltre a tre Regioni italiane scelte come opportuni punti di riferimento a livello nazionale, con zone UE con vocazioni produttive leggermente diverse ma caratteristiche simili per popolazione e superfici territoriali comparabili. In tal modo, la Liguria è stata messa a confronto con la *Comunitat Valenciana* e la *Provence-Alpes-Cote d'Azur*; la Campania con *Andalucia* e *Attica*; la Sardegna con la Grecia Occidentale e le Canarie.

Per lo stesso indicatore, alla tabella si associa una rappresentazione grafica di tipo *box and whiskers* per ciascuno degli anni nell'intervallo temporale, che permettono di valutare non solo l'evoluzione temporale del valore centrale (la mediana), ma anche la dispersione della distribuzione. In questo modo si può apprezzare un'eventuale dinamica di convergenza o di divergenza del fenomeno rappresentato; il posizionamento della Regione che si va ad analizzare è sempre rappresentato da una spezzata che mette in rilievo l'evoluzione nel tempo dei valori dell'indicatore e, al tempo stesso, permette la considerazione dei cambiamenti nella distanza dai valori rappresentativi della distribuzione.

I dati Eurostat non consentono di individuare tutte le esigenze di *welfare* dei vari territori – per esempio, mancano informazioni sulla disabilità – ma, in qualche modo, offrono la possibilità di individuare macro-categorie di bisogni sociali e anche di ipotizzare, nel confronto con territori simili per tessuto sociale-economico, se sono concretamente possibili margini di migliorabilità nelle scelte di investimento della spesa.

Tutto ciò premesso, volendo approfondire la situazione della Liguria, questa zona si conferma come particolarmente “vecchia” dal punto di vista demografico anche nel confronto con omologhi territori europei: l’età media della popolazione è infatti di oltre 52 anni, collocando la Regione sul 100esimo percentile: le zone europee di confronto (*Comunità Valenciana e Provence-Alpes-Côte d’Azur*) presentano infatti una popolazione molto più vicina alla mediana (che è di circa 45 anni).

**Tabella 9 – Tendenze Demografiche - Focus Liguria - Età mediana della popolazione**

|                                   | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Liguria</b>                    | <b>48,9</b> | <b>49,2</b> | <b>49,7</b> | <b>50,0</b> | <b>50,4</b> | <b>50,7</b> | <b>51,0</b> | <b>51,4</b> | <b>51,6</b> | <b>51,9</b> | <b>52,1</b> | <b>52,3</b> |
| Distribuzione NUTS2               | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
| Q1                                | 40,5        | 40,7        | 40,9        | 41,2        | 41,3        | 41,6        | 41,7        | 42,0        | 42,4        | 42,6        | 42,7        | 42,9        |
| Mediana                           | 42,4        | 42,7        | 43,0        | 43,2        | 43,4        | 43,8        | 44,0        | 44,2        | 44,4        | 44,6        | 44,7        | 44,9        |
| Q3                                | 44,6        | 44,8        | 45,0        | 45,2        | 45,6        | 45,8        | 46,0        | 46,3        | 46,5        | 46,7        | 46,8        | 47,0        |
| P90                               | 45,9        | 46,2        | 46,5        | 46,8        | 47,2        | 47,6        | 47,9        | 48,1        | 48,4        | 48,9        | 49,2        | 49,4        |
| Percentili a confronto            | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
| Liguria (percentile)              | 99          | 99          | 99          | 99          | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         |
|                                   | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
| <i>Comunitat Valenciana</i>       | 37          | 41          | 43          | 45          | 49          | 48          | 51          | 51          | 57          | 59          | 59          | 61          |
| <i>Provence-Alpes-Côte d’Azur</i> | 59          | 61          | 59          | 57          | 57          | 58          | 57          | 58          | 59          | 57          | 55          | 55          |
| Marche                            | 87          | 88          | 89          | 89          | 91          | 89          | 92          | 92          | 92          | 92          | 93          | 92          |
| Abruzzo                           | 83          | 84          | 84          | 86          | 86          | 87          | 88          | 89          | 90          | 90          | 90          | 91          |
| Friuli-Venezia Giulia             | 96          | 96          | 96          | 96          | 96          | 97          | 97          | 97          | 97          | 97          | 98          | 98          |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset demo\_r\_pjanind2)

Evoluzione dell’indicatore tra il 2013 e il 2024 nelle Regioni NUTS2. Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile. Posizionamento della Liguria rispetto ad alcune Regioni europee.

La popolazione *over 65* rappresenta, nel 2024, circa il 29% della popolazione ligure, laddove la mediana europea è di circa il 22%; mentre la zona delle Provenza-Alpi-Costa Azzurra si avvicina alle soglie liguri, la zona di confronto della Valencia mostra una popolazione anziana decisamente più contenuta: si colloca sul 26° percentile laddove la Liguria si pone, nel confronto europeo, sul 100° percentile.

**Tabella 10 – Tendenze Demografiche - Focus Liguria - Proporzione di popolazione >65**

|                            | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Liguria</b>             | <b>27,6</b> | <b>27,9</b> | <b>28,2</b> | <b>28,3</b> | <b>28,4</b> | <b>28,5</b> | <b>28,6</b> | <b>28,7</b> | <b>28,7</b> | <b>28,9</b> | <b>28,9</b> | <b>29,0</b> |
| Distribuzione NUTS2        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
| Q1                         | 16,7        | 16,5        | 17,0        | 17,5        | 18,0        | 18,2        | 18,5        | 18,9        | 19,1        | 19,5        | 19,9        | 20,2        |
| Mediana                    | 18,9        | 18,9        | 19,4        | 19,5        | 19,8        | 20,1        | 20,4        | 20,7        | 21,0        | 21,1        | 21,4        | 21,7        |
| Q3                         | 20,6        | 20,9        | 21,4        | 21,7        | 22,1        | 22,2        | 22,5        | 22,9        | 23,1        | 23,4        | 23,7        | 24,0        |
| P90                        | 22,5        | 22,8        | 23,0        | 23,4        | 23,6        | 24,0        | 24,4        | 24,9        | 25,2        | 25,5        | 25,9        | 26,2        |
| Percentili a confronto     | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
| Liguria (percentile)       | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         |
| Comunitat Valenciana       | 39          | 42          | 41          | 40          | 38          | 36          | 35          | 35          | 31          | 30          | 28          | 26          |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 75          | 76          | 77          | 80          | 80          | 81          | 81          | 82          | 81          | 81          | 79          | 80          |
| Marche                     | 94          | 95          | 94          | 94          | 94          | 93          | 93          | 92          | 91          | 91          | 90          | 90          |
| Abruzzo                    | 86          | 89          | 88          | 88          | 88          | 88          | 88          | 88          | 88          | 87          | 86          | 86          |
| Friuli-Venezia Giulia      | 99          | 99          | 99          | 99          | 98          | 98          | 97          | 97          | 97          | 96          | 95          | 95          |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset demo\_r\_pjanind2)

Evoluzione dell'indicatore tra il 2013 e il 2024 nelle Regioni NUTS2. Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile. Posizionamento della Liguria rispetto ad alcune Regioni europee.

Il tasso di migrazione netta è piuttosto elevato: nel 2023 tocca circa il 10%, valore superato dalla Regione di Valencia, che evidentemente beneficia dell'immigrazione per mantenere più "giovane" la propria popolazione; la zona francese di riferimento, invece, presenta un tasso di migrazione di circa il 5%.

**Tabella 11 – Tendenze Demografiche - Focus Liguria - Tasso grezzo di migrazione netta**

|                            | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       | 2021       | 2022       | 2023       |
|----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>Liguria</b>             | <b>4,6</b> | <b>2,3</b> | <b>0,8</b> | <b>0,1</b> | <b>3,3</b> | <b>2,7</b> | <b>4,4</b> | <b>2,9</b> | <b>7,0</b> | <b>3,1</b> | <b>9,2</b> | <b>9,8</b> |
| Distribuzione NUTS2        | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       | 2021       | 2022       | 2023       |
| Q1                         | -1,1       | -2,1       | -1,4       | -1,3       | -1,0       | -0,7       | -0,3       | 0,1        | -0,4       | -0,1       | 1,0        | 2,6        |
| Mediana                    | 1,3        | 0,8        | 1,2        | 1,3        | 1,6        | 2,4        | 3,0        | 3,0        | 2,5        | 3,2        | 5,9        | 6,1        |
| Q3                         | 4,4        | 4,1        | 5,6        | 8,0        | 5,7        | 5,0        | 5,7        | 5,9        | 4,8        | 6,1        | 11,2       | 9,2        |
| P90                        | 7,2        | 6,9        | 7,9        | 14,7       | 8,2        | 8,3        | 8,7        | 8,9        | 7,3        | 8,1        | 17,4       | 12,6       |
| Percentili a confronto     | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       | 2021       | 2022       | 2023       |
| Liguria (percentile)       | 76         | 60         | 47         | 41         | 60         | 55         | 63         | 49         | 89         | 49         | 65         | 80         |
| Comunitat Valenciana       | 5          | 8          | 11         | 26         | 43         | 58         | 85         | 97         | 85         | 89         | 95         | 98         |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 49         |            | 59         | 48         | 39         | 58         | 63         | 46         | 83         | 67         | 46         | 43         |
| Marche                     | 68         | 53         | 52         | 36         | 37         | 39         | 27         | 27         | 14         | 23         | 48         | 41         |
| Abruzzo                    | 66         | 50         | 50         | 40         | 39         | 24         | 36         | 22         | 12         | 39         | 42         | 36         |
| Friuli-Venezia Giulia      | 78         | 74         | 54         | 42         | 55         | 59         | 70         | 43         | 64         | 37         | 58         | 54         |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset tgs00099)

Evoluzione dell'indicatore tra il 2012 e il 2023 nelle Regioni NUTS2. Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile. Posizionamento della Liguria rispetto ad alcune Regioni europee.

Per quanto attiene alla popolazione a rischio di povertà prima di trasferimenti sociali, la Liguria si colloca in una buona posizione rispetto ai gruppi di confronto, attestandosi sul 22° percentile con una media del 18,7% (nel 2024) di individui a rischio di povertà; la mediana europea è del 23,8%, mentre le zone della Valencia e della Provenza-Alpi-Costa Azzurra superano il 70° percentile (e quindi presentano una fetta di popolazione a rischio povertà di circa il 27-28%).

**Tabella 12 – Tendenze Demografiche - Focus Liguria - Popolazione a rischio di povertà prima di trasferimenti sociali**

|                            | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Liguria</b>             | <b>18,3</b> | <b>20,5</b> | <b>20,5</b> | <b>18,1</b> | <b>17,3</b> | <b>16,7</b> | <b>17,2</b> | <b>18,4</b> | <b>24,0</b> | <b>24,6</b> | <b>22,4</b> | <b>18,7</b> |
| Distribuzione NUTS2        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
| Q1                         | 18,7        | 20,4        | 20,0        | 20,4        | 20,0        | 20,2        | 19,1        | 19,3        | 21,3        | 20,6        | 19,4        | 19,7        |
| Mediana                    | 28,0        | 26,4        | 25,4        | 26,9        | 26,9        | 25,1        | 25,6        | 26,0        | 25,9        | 26,1        | 24,0        | 23,8        |
| Q3                         | 32,8        | 32,4        | 32,5        | 32,4        | 32,2        | 31,1        | 30,4        | 31,0        | 31,7        | 30,3        | 28,9        | 28,9        |
| P90                        | 40,1        | 38,0        | 37,3        | 37,3        | 36,1        | 36,2        | 35,5        | 37,0        | 36,0        | 35,8        | 35,7        | 35,0        |
| Percentili a confronto     | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
| Liguria (percentile)       | 22          | 28          | 30          | 15          | 16          | 15          | 20          | 24          | 42          | 44          | 40          | 22          |
| Comunitat Valenciana       |             |             |             |             |             |             |             |             | 84          | 76          | 84          | 80          |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur |             |             |             |             |             |             |             |             |             | 80          | 69          | 72          |
| Marche                     | 18          | 15          | 27          | 26          | 30          | 26          | 35          | 22          | 11          | 40          | 10          | 4           |
| Abruzzo                    | 43          | 48          | 58          | 51          | 51          | 59          | 55          | 71          | 84          | 87          | 90          | 86          |
| Friuli-Venezia Giulia      | 8           | 6           | 6           | 5           | 5           | 3           | 5           | 19          | 9           | 16          | 8           | 5           |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset ilc\_li10\_r)

Evoluzione dell'indicatore tra il 2013 e il 2024 nelle Regioni NUTS2. Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile. Posizionamento della Liguria rispetto ad alcune Regioni europee.

Dal punto di vista dei tassi di istruzione, la situazione ligure non è ottimale: infatti nel 2024, circa il 24% della popolazione fra 25 e 64 anni ha un tasso di istruzione superiore, a fronte di una mediana europea di circa il 35% e di *performance* delle Regioni Ue di confronto molto migliori. La Liguria è infatti collocata sul 17° percentile, a fronte di una collocazione della Valencia sul 65° percentile e della Provenza- Alpi- Costa Azzurra sul 79°.

**Tabella 13 – Tendenze Demografiche - Focus Liguria - Tassi di istruzione superiore su popolazione da 25 a 64 anni**

|                            | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Liguria</b>             | <b>20,0</b> | <b>19,3</b> | <b>19,7</b> | <b>19,6</b> | <b>19,6</b> | <b>22,0</b> | <b>22,0</b> | <b>21,7</b> | <b>21,9</b> | <b>22,3</b> | <b>23,5</b> | <b>23,8</b> |
| Distribuzione NUTS2        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
| Q1                         | 19,9        | 20,9        | 21,6        | 21,8        | 22,4        | 23,3        | 23,2        | 24,4        | 25,1        | 25,5        | 26,1        | 26,9        |
| Mediana                    | 26,3        | 26,3        | 26,7        | 27,4        | 28,2        | 28,9        | 29,9        | 31,7        | 31,4        | 32,2        | 33,3        | 34,9        |
| Q3                         | 32,5        | 32,6        | 32,9        | 33,8        | 34,5        | 36,0        | 37,3        | 38,5        | 39,3        | 40,3        | 40,5        | 41,5        |
| P90                        | 37,7        | 38,9        | 39,3        | 39,9        | 41,5        | 42,6        | 43,1        | 44,1        | 46,0        | 47,1        | 48,5        | 49,0        |
| Percentili a confronto     | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
| Liguria (percentile)       | 26          | 20          | 19          | 17          | 12          | 22          | 18          | 16          | 16          | 16          | 19          | 17          |
| Comunitat Valenciana       | 71          | 75          | 74          | 72          | 71          | 73          | 74          | 74          | 72          | 70          | 70          | 65          |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 79          | 81          | 81          | 80          | 79          | 81          | 81          | 79          | 80          | 79          | 80          | 79          |
| Marche                     | 21          | 18          | 12          | 16          | 19          | 13          | 18          | 15          | 15          | 18          | 18          | 19          |
| Abruzzo                    | 17          | 9           | 8           | 8           | 10          | 11          | 14          | 14          | 14          | 13          | 14          | 17          |
| Friuli-Venezia Giulia      | 15          | 11          | 9           | 11          | 14          | 17          | 14          | 15          | 14          | 12          | 13          | 19          |

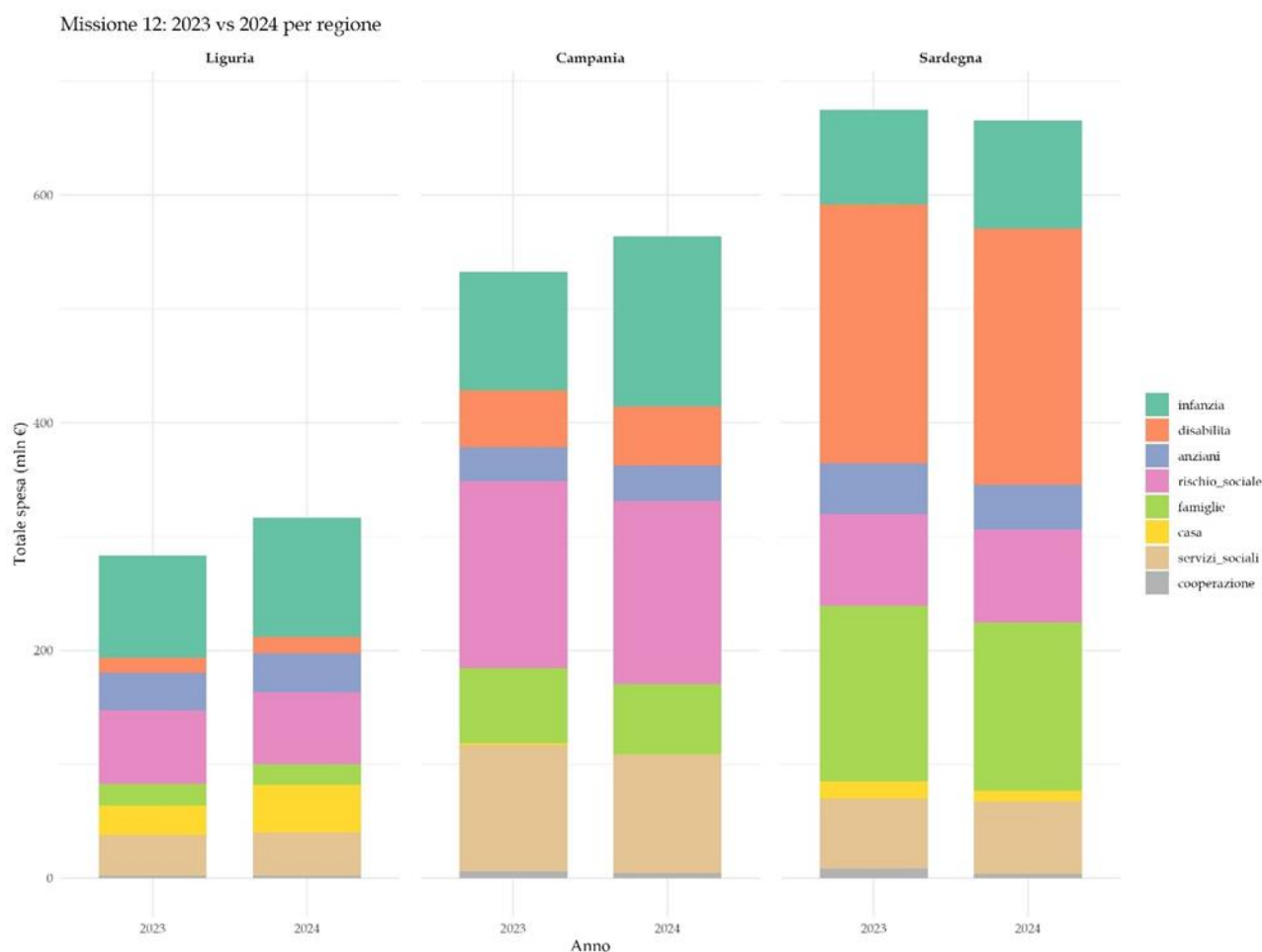
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset tgs00109)

Evoluzione dell'indicatore tra il 2013 e il 2024 nelle Regioni NUTS2. Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile. Posizionamento della Liguria rispetto ad alcune Regioni europee.

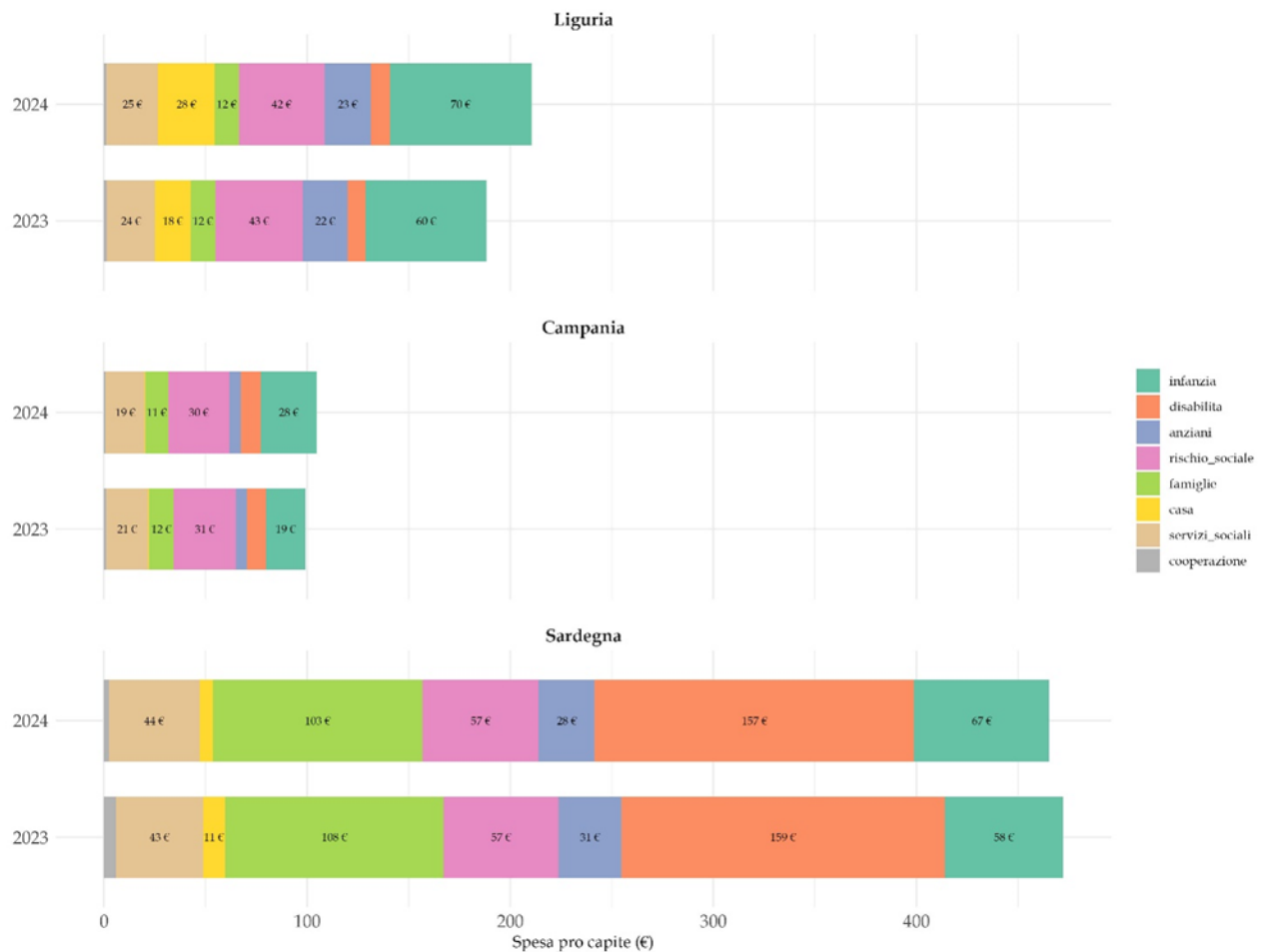
Il confronto con la realtà Europea, quindi, suggerisce che alcuni aspetti (come quelli legati alle esigenze educative) sono senz'altro migliorabili.

Osservando i dati sulla spesa presenti in Bdap, si riscontra che i Comuni della Liguria, nel biennio 2023-2024, hanno dedicato la maggior parte della loro spesa sociale a interventi per l'infanzia e per il rischio sociale, pur mantenendo una buona contribuzione anche per gli anziani; da ultimo, nel 2024 la spesa per l'infanzia è stata di circa 70 euro *pro capite*, quella per il rischio sociale 42 euro e quella per gli anziani 23 euro.

**Grafico 16 – Spesa sociale – Missione 12 - Programmi di spesa – Totale pagamenti – Liguria, Campania e Sardegna – Confronto 2023-2024**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; aggiornamento luglio 2025

**Grafico 17 – Spesa sociale – Missione 12 - Programmi di spesa – Pro capite – Liguria, Campania e Sardegna – Confronto 2023-2024**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; aggiornamento luglio 2025

La struttura demografica della Regione suggerisce che potrebbero esserci bisogni sociali soprattutto sul versante dell'assistenza agli anziani, delle politiche migratorie e del miglioramento dei tassi di istruzione. Tenuto conto che la spesa per asili nido è stata in qualche modo "imposta" dai progetti PNRR, si può osservare che le scelte distributive dei Comuni liguri appaiono coerenti con le esigenze del territorio di riferimento. L'esigenza di trasferimenti sociali appare invece modesta, dal momento che la popolazione a rischio di povertà è contenuta e gestibile anche prima dei trasferimenti.

La Campania presenta caratteristiche demografiche molto diverse rispetto alla Liguria: è una Regione con popolazione piuttosto giovane, in linea con la mediana europea (circa 45 anni di età media); la percentuale di *over 65* è limitata e l'immigrazione pressoché inesistente.

Il tasso di povertà della popolazione è elevato. Prima dei trasferimenti, oltre la metà degli abitanti della Regione risultano a rischio povertà (a fronte di una mediana europea del 23% circa). In ciò la Campania

si avvicina molto, quale Regione di confronto, alla *Andalucía*, che però è una zona anagraficamente più vecchia e più soggetta a fenomeni migratori.

**Tabella 14 – Tendenze Demografiche - Focus Campania - Popolazione a rischio di povertà prima di trasferimenti sociali**

|                        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Campania</b>        | <b>44,6</b> | <b>46,3</b> | <b>43,2</b> | <b>44,2</b> | <b>43,2</b> | <b>49,3</b> | <b>48,8</b> | <b>48,6</b> | <b>52,3</b> | <b>51,0</b> | <b>51,7</b> | <b>52,8</b> |
| Distribuzione NUTS2    | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
| Q1                     | 18,7        | 20,4        | 20,0        | 20,4        | 20,0        | 20,2        | 19,1        | 19,3        | 21,3        | 20,6        | 19,4        | 19,7        |
| Mediana                | 28,0        | 26,4        | 25,4        | 26,9        | 26,9        | 25,1        | 25,6        | 26,0        | 25,9        | 26,1        | 24,0        | 23,8        |
| Q3                     | 32,8        | 32,4        | 32,5        | 32,4        | 32,2        | 31,1        | 30,4        | 31,0        | 31,7        | 30,3        | 28,9        | 28,9        |
| P90                    | 40,1        | 38,0        | 37,3        | 37,3        | 36,1        | 36,2        | 35,5        | 37,0        | 36,0        | 35,8        | 35,7        | 35,0        |
| Percentili a confronto | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
| Campania (percentile)  | 97          | 99          | 97          | 99          | 99          | 99          | 100         | 100         | 100         | 99          | 99          | 100         |
| <i>Andalucía</i>       |             |             |             |             |             |             |             |             | 96          | 93          | 94          | 94          |
| <i>Αττική</i>          |             |             |             |             |             | 20          | 18          | 14          | 10          | 15          | 17          | 10          |
| Lombardia              | 6           | 4           | 10          | 11          | 11          | 9           | 10          | 10          | 14          | 12          | 9           | 17          |
| Sicilia                | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         | 100         | 99          | 98          | 100         | 98          | 98          | 98          |
| Lazio                  | 35          | 31          | 44          | 46          | 41          | 43          | 31          | 41          | 55          | 56          | 74          | 78          |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset ilc\_li10\_r)

Evoluzione dell'indicatore tra il 2013 e il 2024 nelle Regioni NUTS2. Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile. Posizionamento della Campania rispetto ad alcune Regioni europee.

Dopo i trasferimenti sociali, il rischio di povertà subisce un miglioramento relativo non esiguo (nel 2024, circa il 33%) che però, nel confronto europeo, è insoddisfacente: è sufficiente osservare che, nel 2024, la *Andalucía* si colloca – dopo tali trasferimenti – sul 16° percentile, la Campania sul 41°.

**Tabella 15 – Tendenze Demografiche - Focus Campania - Miglioramento relativo del rischio di povertà con trasferimenti sociali**

|                        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Campania</b>        | <b>15,7</b> | <b>17,7</b> | <b>17,8</b> | <b>16,5</b> | <b>20,6</b> | <b>16,0</b> | <b>15,6</b> | <b>18,3</b> | <b>28,1</b> | <b>27,3</b> | <b>30,2</b> | <b>32,8</b> |
| Distribuzione NUTS2    | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
| Q1                     | 20,9        | 21,2        | 22,4        | 20,2        | 20,7        | 20,5        | 24,0        | 22,6        | 29,1        | 28,2        | 26,8        | 26,5        |
| Mediana                | 34,4        | 36,2        | 36,4        | 32,2        | 29,4        | 30,2        | 32,6        | 33,3        | 37,2        | 37,4        | 37,1        | 35,9        |
| Q3                     | 47,4        | 48,1        | 46,8        | 47,3        | 47,7        | 45,2        | 40,7        | 44,6        | 44,9        | 45,8        | 44,2        | 42,0        |
| P90                    | 55,9        | 54,3        | 53,4        | 53,1        | 53,9        | 51,2        | 49,4        | 51,6        | 52,4        | 54,5        | 50,0        | 49,1        |
| Percentili a confronto | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
| Campania (percentile)  | 11          | 20          | 18          | 16          | 25          | 6           | 5           | 19          | 22          | 22          | 33          | 41          |
| <i>Andalucía</i>       |             |             |             |             |             |             |             |             | 20          | 20          | 10          | 16          |
| <i>Αττική</i>          |             |             |             |             |             | 11          | 16          | 31          | 12          | 10          | 10          | 3           |
| Lombardia              | 51          | 30          | 24          | 26          | 14          | 49          | 24          | 25          | 33          | 19          | 31          | 49          |
| Sicilia                | 23          | 18          | 11          | 18          | 7           | 18          | 3           | 20          | 7           | 11          | 19          | 20          |
| Lazio                  | 20          | 11          | 10          | 11          | 16          | 22          | 11          | 11          | 15          | 9           | 22          | 29          |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset ilc\_li10\_r)

Evoluzione dell'indicatore tra il 2013 e il 2024 nelle Regioni NUTS2. Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile. Posizionamento della Campania rispetto ad alcune Regioni europee.



Dal punto di vista dei bisogni educativi, la Campania mostra esigenze di forte miglioramento della attuale situazione: nel 2024, solo il 18,7% della popolazione fra 25 e 64 anni aveva un tasso di istruzione superiore, collocando la Regione al 5° percentile a livello europeo; la già citata *Andalucía* si colloca al 57° percentile – quindi supera abbondantemente la media europea, che è di circa il 35% della popolazione con livelli di istruzione superiore – mentre l’Attica addirittura all’85° percentile.

**Tabella 16 – Tendenze Demografiche - Focus Campania - Tassi di istruzione superiore su popolazione da 25 a 64 anni**

|                               | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Campania</b>               | <b>14,3</b> | <b>14,3</b> | <b>14,9</b> | <b>15,2</b> | <b>15,5</b> | <b>15,6</b> | <b>15,7</b> | <b>16,1</b> | <b>16,5</b> | <b>16,9</b> | <b>17,8</b> | <b>18,7</b> |
| <b>Distribuzione NUTS2</b>    | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> | <b>2022</b> | <b>2023</b> | <b>2024</b> |
| Q1                            | 19,9        | 20,9        | 21,6        | 21,8        | 22,4        | 23,3        | 23,2        | 24,4        | 25,1        | 25,5        | 26,1        | 26,9        |
| Mediana                       | 26,3        | 26,3        | 26,7        | 27,4        | 28,2        | 28,9        | 29,9        | 31,7        | 31,4        | 32,2        | 33,3        | 34,9        |
| Q3                            | 32,5        | 32,6        | 32,9        | 33,8        | 34,5        | 36,0        | 37,3        | 38,5        | 39,3        | 40,3        | 40,5        | 41,5        |
| P90                           | 37,7        | 38,9        | 39,3        | 39,9        | 41,5        | 42,6        | 43,1        | 44,1        | 46,0        | 47,1        | 48,5        | 49,0        |
| <b>Percentili a confronto</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> | <b>2022</b> | <b>2023</b> | <b>2024</b> |
| Campania (percentile)         | 6           | 5           | 4           | 4           | 4           | 5           | 4           | 4           | 5           | 4           | 5           | 5           |
| <i>Andalucía</i>              | 57          | 60          | 60          | 58          | 56          | 56          | 57          | 58          | 61          | 63          | 59          | 57          |
| <i>Αττική</i>                 | 85          | 82          | 84          | 85          | 83          | 83          | 84          | 83          | 89          | 89          | 84          | 85          |
| Lombardia                     | 14          | 16          | 16          | 17          | 17          | 18          | 16          | 16          | 14          | 14          | 19          | 17          |
| Sicilia                       | 3           | 3           | 2           | 1           | 2           | 2           | 2           | 2           | 2           | 2           | 2           | 3           |
| Lazio                         | 30          | 36          | 32          | 32          | 36          | 35          | 37          | 31          | 28          | 30          | 33          | 28          |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset tgs00109)

Evoluzione dell’indicatore tra il 2013 e il 2024 nelle Regioni NUTS2. Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile. Posizionamento della Campania rispetto ad alcune Regioni europee.

Il tasso di disoccupazione femminile appare molto alto: è pari infatti, nel 2024, a circa il 18% a fronte di una mediana europea del 6%. In ciò, la Regione non si discosta dalla situazione della *Andalucía* e dell’Attica. Considerato che la popolazione della Regione appare giovane, si può desumere che molte donne non lavorano anche per seguire i figli e, quindi, che i servizi all’infanzia potrebbero essere potenziati onde consentire un più facile impiego delle risorse femminili.

**Tabella 17 - Tendenze Demografiche - Focus Campania - Tasso di disoccupazione da 15 a 64 anni Femminile**

|                        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Campania</b>        | <b>23,8</b> | <b>25,4</b> | <b>23,2</b> | <b>23,8</b> | <b>24,3</b> | <b>23,8</b> | <b>23,2</b> | <b>20,9</b> | <b>22,6</b> | <b>20,3</b> | <b>21,2</b> | <b>18,1</b> |
| Distribuzione NUTS2    | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
| Q1                     | 6,6         | 6,5         | 5,7         | 4,9         | 4,1         | 3,5         | 3,2         | 4,3         | 4,4         | 3,6         | 3,5         | 3,7         |
| Mediana                | 9,4         | 9,1         | 8,4         | 7,6         | 6,6         | 5,7         | 5,4         | 7,0         | 6,4         | 5,8         | 6,0         | 6,0         |
| Q3                     | 14,1        | 12,8        | 12,2        | 11,4        | 10,9        | 9,6         | 9,4         | 10,3        | 9,8         | 9,1         | 8,8         | 8,2         |
| P90                    | 26,2        | 26,2        | 23,9        | 23,0        | 22,1        | 20,4        | 18,0        | 19,7        | 17,8        | 16,0        | 14,8        | 12,1        |
| Percentili a confronto | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
| Campania (percentile)  | 89          | 89          | 89          | 91          | 92          | 93          | 95          | 91          | 96          | 96          | 98          | 97          |
| Andalucía              | 100         | 100         | 99          | 97          | 97          | 97          | 97          | 98          | 99          | 98          | 99          | 98          |
| Αττική                 | 95          | 94          | 93          | 93          | 94          | 95          | 91          | 86          | 87          | 85          | 86          | 84          |
| Lombardia              | 45          | 48          | 55          | 60          | 59          | 60          | 60          | 43          | 53          | 54          | 38          | 38          |
| Sicilia                | 87          | 88          | 89          | 91          | 92          | 94          | 94          | 91          | 94          | 95          | 95          | 94          |
| Lazio                  | 74          | 76          | 76          | 77          | 78          | 81          | 80          | 74          | 78          | 76          | 76          | 71          |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset lfst\_r\_lfur2gac)

Evoluzione dell'indicatore tra il 2013 e il 2024 nelle Regioni NUTS2. Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile. Posizionamento della Campania rispetto ad alcune Regioni europee.

Per la Campania si può quindi desumere che gli investimenti nel sociale non riescono, allo stato, a raggiungere una dimensione ottimale soprattutto in alcune aree: sussistono infatti ampi margini di migliorabilità nell'offerta di servizi per l'infanzia e nell'efficientamento del contrasto alla povertà e alla disoccupazione femminile.

Dai dati Bdap relativi alla Missione 12 risulta che i Comuni campani investono soprattutto nel rischio sociale e nei servizi sociali; se in assoluto i valori di spesa sono simili a quelli liguri, l'investimento *pro capite* è nettamente inferiore ai valori del Nord. Nel 2024, circa 30 euro *pro capite* sono stati investiti nel rischio sociale e circa 19 euro nei servizi sociali; la spesa per l'infanzia è stata di circa 28 euro *pro capite*, molto esigua nonostante la spinta del PNRR. Si noti che in ogni caso nel 2023, quando i fondi PNRR per asili nido cominciavano ad affluire nelle casse comunali, la spesa *pro capite* per l'infanzia era stata di soli 19 euro, nonostante circa il 4% della popolazione campana faccia parte della fascia 0-4 anni (v. grafico 9 *supra*).

Occorre naturalmente tener conto che questi valori *pro capite* scontano da un lato la scarsità di entrate di cui i Comuni campani dispongono, alla luce delle loro difficoltà nelle riscossioni e, d'altro lato, la numerosità della popolazione (oltre 5,5 milioni di abitanti, con una densità di oltre 400 abitanti per km quadrato).

Sotto il profilo programmatico, il tessuto demografico suggerisce che la spesa per il *welfare* potrebbe essere ulteriormente concentrata sull'offerta di servizi per l'infanzia - anche per contrastare la forte disoccupazione femminile - nonché su meccanismi di contrasto alla povertà, anche di tipo "indiretto" (*in primis*, anche attraverso l'incremento dei livelli di istruzione).

Per quanto attiene infine alla Sardegna, dalle tabelle demografiche riportate in appendice si nota la situazione di una Regione con una popolazione molto vecchia anagraficamente (nel 2024, l'età mediana

della popolazione è di oltre 51 anni, la popolazione *over* 65 è di circa il 27%), con un ricambio naturale negativo anche per la sostanziale assenza di immigrazione.

I trasferimenti sociali non sono risultati risolutivi nel migliorare il tasso di povertà: infatti, nel 2024, la popolazione a rischio di povertà è oltre il 25% e il miglioramento derivante dai trasferimenti è contenuto (circa 24%). La Sardegna si pone in linea con le zone europee di confronto (Grecia Occidentale e Canarie), comunque su valori di povertà non in linea con la maggior parte dei Paesi europei (90° percentile, considerato che la mediana europea di popolazione a rischio di povertà è del 14,7%).

**Tabella 18 - Tendenze Demografiche - Focus Sardegna - Proporzione della popolazione a rischio di povertà**

|                        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Sardegna</b>        | <b>21,3</b> | <b>25,9</b> | <b>25,5</b> | <b>26,4</b> | <b>29,6</b> | <b>27,1</b> | <b>22,9</b> | <b>28,6</b> | <b>27,8</b> | <b>30,8</b> | <b>29,0</b> | <b>25,7</b> |
| Distribuzione NUTS2    | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
| Q1                     | 10,9        | 11,6        | 11,5        | 11,4        | 12,3        | 12,0        | 12,3        | 12,0        | 12,3        | 11,9        | 11,7        | 11,9        |
| Mediana                | 15,7        | 16,1        | 16,0        | 15,3        | 14,1        | 15,9        | 14,8        | 15,4        | 15,6        | 14,8        | 14,8        | 14,7        |
| Q3                     | 21,9        | 22,3        | 21,7        | 21,7        | 21,3        | 20,8        | 20,7        | 21,7        | 20,2        | 19,8        | 19,5        | 19,2        |
| P90                    | 30,7        | 32,0        | 30,7        | 30,6        | 30,1        | 29,5        | 27,9        | 29,8        | 27,6        | 26,1        | 25,9        | 25,8        |
| Percentili a confronto | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
| Sardegna (percentile)  | 73          | 83          | 81          | 85          | 88          | 87          | 80          | 89          | 92          | 96          | 95          | 90          |
| Δυτική Ελλάδα          |             |             |             |             |             | 83          | 83          | 87          | 93          | 91          | 93          | 96          |
| Canarias               | 86          | 87          | 86          | 95          | 91          | 94          | 91          | 90          | 93          | 93          | 91          | 86          |
| Sicilia                | 100         | 99          | 100         | 100         | 100         | 99          | 100         | 99          | 100         | 99          | 99          | 98          |
| Calabria               | 96          | 92          | 96          | 95          | 98          | 95          | 92          | 97          | 99          | 98          | 100         | 99          |
| Basilicata             | 95          | 81          | 84          | 86          | 86          | 91          | 88          | 99          | 90          | 86          | 87          | 84          |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset ilc\_li41)

Evoluzione dell'indicatore tra il 2013 e il 2024 nelle Regioni NUTS2. Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile. Posizionamento della Sardegna rispetto ad alcune Regioni europee.

Il tasso di istruzione superiore nella popolazione fra 25 e 65 anni è basso; infatti, raggiunge nel 2024 solo il 19%, a fronte di una mediana europea di circa il 35%. Nel gruppo di confronto, la Sardegna (posta al 5° percentile) si colloca comunque molto più indietro della Grecia Occidentale (che è al 22° percentile) e alle Canarie (54° percentile).

**Tabella 19 – Tendenze Demografiche - Focus Sardegna - Tassi di istruzione superiore su popolazione da 25 a 64 anni**

|                               | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Sardegna</b>               | <b>14,0</b> | <b>13,1</b> | <b>14,7</b> | <b>15,0</b> | <b>16,2</b> | <b>16,0</b> | <b>17,5</b> | <b>18,0</b> | <b>17,4</b> | <b>17,9</b> | <b>18,6</b> | <b>19,0</b> |
| <b>Distribuzione NUTS2</b>    | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> | <b>2022</b> | <b>2023</b> | <b>2024</b> |
| Q1                            | 19,9        | 20,9        | 21,6        | 21,8        | 22,4        | 23,3        | 23,2        | 24,4        | 25,1        | 25,5        | 26,1        | 26,9        |
| Mediana                       | 26,3        | 26,3        | 26,7        | 27,4        | 28,2        | 28,9        | 29,9        | 31,7        | 31,4        | 32,2        | 33,3        | 34,9        |
| Q3                            | 32,5        | 32,6        | 32,9        | 33,8        | 34,5        | 36,0        | 37,3        | 38,5        | 39,3        | 40,3        | 40,5        | 41,5        |
| P90                           | 37,7        | 38,9        | 39,3        | 39,9        | 41,5        | 42,6        | 43,1        | 44,1        | 46,0        | 47,1        | 48,5        | 49,0        |
| <b>Percentili a confronto</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> | <b>2022</b> | <b>2023</b> | <b>2024</b> |
| Sardegna (percentile)         | 4           | 2           | 3           | 3           | 6           | 6           | 7           | 7           | 5           | 5           | 5           | 5           |
| Δυτική Ελλάδα                 | 32          | 32          | 30          | 29          | 31          | 22          | 14          | 27          | 28          | 25          | 32          | 22          |
| Canarias                      | 57          | 55          | 50          | 61          | 56          | 57          | 63          | 65          | 66          | 68          | 55          | 54          |
| Sicilia                       | 3           | 3           | 2           | 1           | 2           | 2           | 2           | 2           | 2           | 2           | 2           | 3           |
| Calabria                      | 4           | 7           | 5           | 4           | 3           | 4           | 5           | 3           | 3           | 3           | 6           | 7           |
| Basilicata                    | 7           | 6           | 5           | 6           | 6           | 6           | 5           | 7           | 6           | 5           | 7           | 7           |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset tgs00109)

Evoluzione dell'indicatore tra il 2013 e il 2024 nelle Regioni NUTS2. Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile. Posizionamento della Sardegna rispetto ad alcune Regioni europee.

La disoccupazione, sebbene in riduzione nel tempo, risulta piuttosto elevata senza particolari differenze fra uomini e donne. Nel 2024 ammonta a circa l'8,5% della popolazione, ponendo la Sardegna su posizioni un po' migliori delle zone europee di confronto ma, comunque, inadeguate rispetto al contesto europeo (dove la mediana è del 5,2%).

**Tabella 20 – Tendenze Demografiche - Focus Sardegna - Tasso di disoccupazione da 15 a 64 anni**

|                               | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
|-------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Sardegna</b>               | <b>17,7</b> | <b>18,9</b> | <b>17,6</b> | <b>17,6</b> | <b>17,4</b> | <b>15,7</b> | <b>15,1</b> | <b>13,3</b> | <b>13,8</b> | <b>11,8</b> | <b>10,2</b> | <b>8,5</b>  |
| <b>Distribuzione NUTS2</b>    | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> | <b>2022</b> | <b>2023</b> | <b>2024</b> |
| Q1                            | 6,8         | 6,4         | 5,7         | 5,0         | 4,3         | 3,7         | 3,3         | 3,9         | 3,9         | 3,5         | 3,3         | 3,4         |
| Mediana                       | 9,5         | 9,0         | 8,2         | 7,7         | 6,7         | 5,7         | 5,4         | 5,9         | 6,0         | 5,3         | 5,3         | 5,2         |
| Q3                            | 14,3        | 12,9        | 12,7        | 11,4        | 10,7        | 9,4         | 8,7         | 9,0         | 9,0         | 7,8         | 7,7         | 7,9         |
| P90                           | 22,4        | 22,2        | 21,3        | 19,8        | 18,7        | 16,6        | 15,0        | 16,3        | 14,4        | 12,7        | 10,7        | 10,0        |
| <b>Percentili a confronto</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> | <b>2018</b> | <b>2019</b> | <b>2020</b> | <b>2021</b> | <b>2022</b> | <b>2023</b> | <b>2024</b> |
| Sardegna (percentile)         | 81          | 84          | 85          | 87          | 88          | 89          | 91          | 87          | 89          | 88          | 89          | 80          |
| Δυτική Ελλάδα                 | 95          | 98          | 98          | 99          | 99          | 98          | 98          | 97          | 95          | 90          | 87          | 91          |
| Canarias                      | 99          | 100         | 99          | 97          | 97          | 94          | 96          | 99          | 99          | 97          | 96          | 96          |
| Sicilia                       | 86          | 91          | 90          | 92          | 94          | 95          | 95          | 95          | 97          | 96          | 96          | 95          |
| Calabria                      | 91          | 92          | 92          | 94          | 94          | 96          | 97          | 97          | 96          | 95          | 97          | 96          |
| Basilicata                    | 77          | 78          | 79          | 82          | 83          | 85          | 83          | 75          | 71          | 73          | 75          | 66          |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset lfst\_r\_lfur2gac)

Evoluzione dell'indicatore tra il 2013 e il 2024 nelle Regioni NUTS2. Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile. Posizionamento della Sardegna rispetto ad alcune Regioni europee.

Conclusivamente, la situazione demografica della Sardegna suggerisce che tale isola presenti particolare bisogni sociali sotto il versante della tutela degli anziani e delle politiche occupazionali ed

educative, attraverso cui sarebbe possibile migliorare anche i profili inerenti al rischio di povertà (che sono elevati per la popolazione residente).

Come già detto in precedenza, la Sardegna apparentemente sembra dedicare moltissime risorse alla spesa sociale, con un *pro capite* complessivo, nel 2024, di circa 465 euro. Questo dato non si allinea con la fotografia demografica del territorio sardo, che è a forte rischio di povertà.

In realtà, come visto dalle elaborazioni BDAP effettuate nei precedenti paragrafi, la spesa sociale dei Comuni sardi è elevata a livello *pro capite* ma non in senso assoluto: nelle Isole la spesa per il *welfare* resta contenuta. La limitata capacità fiscale dei Comuni, unita a dinamiche demografiche sfavorevoli (popolazione anziana, scarso ricambio generazionale e bassa occupazione), riduce le possibilità di investimento nei servizi sociali.

Il dato di spesa *pro capite* in Sardegna risulta elevato, ma ciò è in parte dovuto al fatto che la popolazione sarda è piuttosto ridotta: circa 1,5 milioni di abitanti, contro i circa 4,7 mln della Sicilia. Di conseguenza, pur avendo entrambe le Regioni una spesa complessiva contenuta, la Sardegna, avendo un terzo degli abitanti della Sicilia, destina, per ogni cittadino, una quota significativamente più alta di risorse ai servizi sociali, ciò potrebbe anche essere messo in relazione a maggiori costi dovuti alla dispersione della popolazione nel territorio.

La situazione demografica della Sardegna suggerisce che tale isola presenta particolari bisogni sociali sotto il versante della tutela degli anziani e delle politiche occupazionali ed educative, attraverso cui sarebbe possibile migliorare anche i profili inerenti al rischio di povertà (che sono elevati per la popolazione sarda). Per quanto è possibile desumere dai dati Bdap, la spesa sociale sarda converge principalmente su interventi per la disabilità e le famiglie. In tale quadro, nel 2024 sono stati spesi circa 157 euro *pro capite* per la disabilità, 103 euro per le famiglie, 67 euro per l'infanzia. I trasferimenti alle famiglie non sembrano determinati per realizzare un valore aggiunto sotto il profilo occupazionale ed educativo.

La spesa per asili nido potrebbe risultare elevata, considerato che l'isola ha un basso tasso di ricambio della popolazione – anche tenuto conto dell'assenza di immigrazione – e che ciò non fa immaginare un aumento della fascia giovanile a breve. Il fenomeno, in futuro, potrebbe essere degno di approfondimento da parte della Corte dei conti: se le tendenze demografiche attuali si confermassero nel lungo periodo, potrebbe esserci il rischio che la costruzione di asili nido si traduca in manufatti destinati ad un funzionamento saltuario o non a piena capacità (v. grafico 9, *supra*).

## 4 LE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI

### 4.1 Premessa

Un aspetto significativo riguarda le modalità di gestione dei servizi: infatti, una parte importante della spesa sociale comunale non è gestita direttamente dagli enti locali, ma affidata al privato e al privato sociale. Nell'ultimo decennio questa quota ha acquistato maggiore rilevanza, specie nel Centro Italia dove la gestione esterna ha il peso maggiore. Secondo la classificazione Istat, i servizi sociali possono essere resi secondo alcune principali modalità quali i sostegni economici, interventi mirati e strutture dedicate per rispondere ai diversi bisogni delle persone e delle comunità. I contributi economici, cioè forme di sostegno in denaro o agevolazioni economiche (come riduzioni di tariffe o rette), sono erogati sulla base di criteri prestabiliti e nel rispetto di trasparenza e imparzialità. Questi aiuti possono andare direttamente agli utenti oppure a copertura, totale o parziale, di servizi forniti da strutture esterne.

Gli interventi e servizi rivolti alle persone e alle famiglie spaziano dal servizio sociale professionale all'assistenza domiciliare, passando per attività educative, di inserimento lavorativo, di supporto a soggetti fragili o in emergenza, fino a servizi di mensa, trasporto e distribuzione di beni essenziali. In questa categoria rientra anche l'utilizzo di *voucher* per accedere a specifiche prestazioni.

Infine, i servizi sociali possono essere resi attraverso strutture, sia residenziali sia semiresidenziali, gestite direttamente dagli enti locali o affidate a terzi. Si tratta, ad esempio, di centri diurni, centri estivi e ludoteche, spazi di aggregazione, comunità, centri famiglie, aree attrezzate per nomadi o centri di ascolto. In questo modo, i servizi sociali si articolano in un insieme di misure economiche, attività professionali e organizzative, e strutture fisiche, capaci di rispondere ai bisogni delle persone e alle comunità con un approccio integrato.

Tra i servizi che più si prestano alla collaborazione pubblico-privato rientrano soprattutto i centri e le strutture residenziali per minori e persone con disabilità, dove prevalgono le spese per rette e convenzioni con enti privati o cooperative sociali.

L'offerta di strutture residenziali per anziani e stranieri è garantita dai Comuni in stretta collaborazione con il privato. Altri ambiti basati sul Terzo settore sono i centri estivi e invernali per persone con disabilità e anziani, così come gli interventi rivolti alle povertà estreme: tra questi rientrano iniziative per l'inclusione sociale delle persone senza dimora, il pronto intervento per situazioni di grave disagio, e la distribuzione di pasti a famiglie e immigrati in difficoltà.

Al contrario, i servizi che richiedono una presa in carico diretta da parte dell'ente pubblico – come il servizio sociale professionale, le adozioni, gli affidamenti familiari, l'intermediazione abitativa,

l'assegnazione di alloggi, la residenza anagrafica per i senza dimora, il segretariato e la mediazione sociale – sono gestiti quasi esclusivamente dai Comuni con personale proprio.

In sintesi, mentre l'assistenza a disabili e anziani è l'area dove si registra la maggiore esternalizzazione, i servizi che implicano responsabilità diretta e presa in carico sociale restano prevalentemente gestiti dal settore pubblico. Nel settore dell'assistenza sociale, i Comuni hanno piena responsabilità nella gestione dei servizi, sia interni sia rivolti all'utenza, e possono erogarli direttamente con personale proprio o esternalizzarli a soggetti pubblici o privati. La dimensione demografica dei Comuni influisce sulla scelta tra gestione diretta, indiretta o mista.

Un'area nella quale è diffuso il ricorso all'esternalizzazione riguarda gli asili nido e servizi per l'infanzia; anche per i servizi assistenziali residenziali e non residenziali, l'affidamento a terzi è predominante.

Nel Nord prevale l'esternalizzazione dei servizi socioassistenziali ed educativi, mentre Sud e Isole tendono alla gestione diretta.

Le istituzioni *no profit* del *welfare* coinvolgono soci, volontari, lavoratori, beneficiari e altri attori esterni. La maggior parte mette al centro la relazione con i beneficiari; i volontari sono cruciali, specie nei servizi sanitari, mentre nei servizi di inserimento lavorativo hanno peso anche i dipendenti.

## 4.2 Le indicazioni eurounitarie

Le istituzioni europee sono sensibili al tema della tutela dei diritti sociali e nelle varie sedi attraverso diversi interventi hanno tracciato linee per stabilire regole e indirizzi della materia, anche a livello giurisprudenziale.

Durante la vigenza della direttiva n. 18/2004, la Commissione Europea aveva già fornito alcune indicazioni sulle modalità di erogazione dei servizi sociali, esplicitate nella Comunicazione del 26 aprile 2006 sul programma di Lisbona. In tale contesto, venivano individuate quattro modalità principali attraverso cui gli Stati membri potevano organizzare questi servizi nel rispetto delle norme europee.

La prima modalità è quella della delega della missione sociale, che può essere totale o parziale. In questo caso, le autorità pubbliche scelgono di affidare l'erogazione dei servizi a un soggetto esterno, pubblico o privato. In tali circostanze si applicano le norme sugli appalti e le concessioni, che impongono il rispetto di principi fondamentali come la trasparenza, la parità di trattamento e la proporzionalità. La direttiva 2004/18/CE prevedeva che nei bandi di gara fossero incluse specifiche tecniche. Tuttavia, per i servizi sociali, difficili da standardizzare, queste specifiche possono essere formulate in termini di risultati attesi o esigenze funzionali, anziché con parametri tecnici, lasciando così maggiore flessibilità all'amministrazione.



La seconda modalità riguarda le forme di partenariato pubblico-privato, in cui il soggetto privato collabora in modo strutturato con il settore pubblico. In base alla giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenza C-410/04), anche se il soggetto privato è partecipato da un ente pubblico, se è giuridicamente distinto e riceve un corrispettivo economico per l'attività, è comunque necessario seguire le procedure previste per gli appalti pubblici.

Una terza modalità è quella della compensazione finanziaria. Gli enti pubblici possono compensare economicamente soggetti esterni per l'erogazione di servizi sociali di interesse generale. Dopo la sentenza *Altmark Trans*, la Commissione Europea ha introdotto criteri semplificati per rendere queste compensazioni compatibili con le regole della concorrenza. Quando le compensazioni rispettano determinate soglie e condizioni, non è necessaria la notifica preventiva alla Commissione; diversamente, se superano tali limiti, è richiesta la valutazione della compatibilità con il diritto europeo. Infine, la quarta modalità è la regolamentazione del mercato, attuata quando i servizi sociali sono forniti da soggetti privati. In questi casi, lo Stato può introdurre regole per tutelare l'interesse generale, ma deve sempre rispettare le norme comunitarie sulla libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, sancite dagli articoli 43 e 49 del Trattato. Tali norme vietano sia le discriminazioni dirette sia quelle indirette, ossia quelle misure che, pur essendo formalmente neutrali, ostacolano l'accesso al mercato o la mobilità dei prestatori di servizi. Tuttavia, la Corte ammette che, in presenza di motivazioni di interesse generale – come quelle sociali –, gli Stati possano introdurre regole restrittive, purché siano proporzionate e giustificate.

Successivamente alla direttiva del 2014, il quadro normativo europeo ha riportato un cambiamento radicale delle modalità di erogazione dei servizi sociali, superando l'idea, precedentemente dominante, di considerarli come prestazioni da acquistare sul mercato. Questo processo è stato anche influenzato dall'introduzione del Codice del Terzo Settore, che ha riportato al centro dell'attenzione il principio di sussidiarietà orizzontale, ovvero il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo Settore nell'organizzazione e gestione dei servizi di interesse generale.

La differenza tra attività orientate alla solidarietà e quelle a fini di profitto è stata chiaramente sottolineata dalla giurisprudenza, in particolare dalla sentenza n. 1240/2019 del TAR Puglia, che ha evidenziato come le attività fondate sulla sussidiarietà orizzontale non debbano essere assimilate a quelle commerciali né sottoposte alle regole del mercato e che, pertanto, meritano modalità di affidamento diverse.

A rafforzare questa interpretazione è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 131/2020, che ha riconosciuto l'art. 55 del Codice del Terzo Settore come una delle più significative espressioni del principio di sussidiarietà orizzontale, sancito dall'art. 118 della Costituzione. La Corte ha inoltre messo in luce la tensione tra le disposizioni del Codice dei Contratti Pubblici e quelle del Codice del



Terzo Settore, sottolineando la necessità di riconoscere spazi distinti per l'affidamento dei servizi sociali al di fuori della logica di mercato.

Questa lettura è stata accolta anche dal Consiglio di Stato nel parere n. 802/2022, reso su richiesta dell'Anac, che ha confermato il nuovo orientamento: il Codice dei Contratti si applica solo se i servizi sociali non vengono organizzati secondo gli articoli 55 e 56 del Codice del Terzo Settore o tramite strumenti regionali come l'autorizzazione o l'accreditamento. Inoltre, lo stesso Consiglio ha riconosciuto che la sentenza della Corte costituzionale ha risolto i dubbi precedenti circa la compatibilità del Codice del Terzo Settore con il diritto dell'Unione europea. In particolare, si è affermato che la disciplina degli affidamenti sociali tende ora verso il riconoscimento di spazi di autonomia rispetto alle regole della concorrenza e del mercato.

La sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea nella causa C-50/2016 ha fornito importanti chiarimenti sulla possibilità di affidare servizi socio-sanitari ad associazioni di volontariato. La Corte ha riconosciuto che gli Stati membri, nell'ambito della loro discrezionalità, possono scegliere di coinvolgere queste associazioni quando ciò risponde a finalità sociali e contribuisce a garantire un uso efficiente delle risorse pubbliche, in particolare attraverso il contenimento dei costi del sistema sanitario.

In ogni caso l'affidamento deve rispettare alcune condizioni essenziali. Le associazioni di volontariato devono agire esclusivamente in funzione di solidarietà; essere prive di scopo di lucro, anche in forma indiretta; poter impiegare lavoratori, ma solo nei limiti strettamente necessari per lo svolgimento regolare delle attività; ottenere soltanto il rimborso delle spese effettivamente sostenute, debitamente documentate; operare nel pieno rispetto della normativa nazionale vigente.

Infine, la Corte ha sottolineato che non è ammissibile utilizzare il volontariato come copertura per attività lucrative o per eludere le regole del mercato. Per non configurare un abuso del diritto il ricorso ai volontari deve essere autentico e finalizzato esclusivamente al perseguimento degli obiettivi solidaristici, in linea con i principi dell'ordinamento europeo.

### 4.3 La giurisprudenza comunitaria

Nel tempo, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha costruito una giurisprudenza significativa in materia di servizi sociali, cercando costantemente un equilibrio tra gli aspetti economici e quelli sociali. Dopo le prime decisioni sul tema, l'intervento della Corte si è fatto sempre più preciso, contribuendo alla definizione di un modello europeo di *welfare* che fosse al tempo stesso integrato, flessibile e rispettoso delle diversità nazionali.

Un primo esempio importante è rappresentato dal caso *Sodemare*, in cui la Corte ha stabilito che uno Stato membro può riservare la gestione dei servizi socio-sanitari ad enti *no profit*, a condizione che operino in

convenzione con lo Stato e siano rimborsati solo per i costi effettivamente sostenuti. Tale scelta è stata considerata compatibile con il diritto dell'Unione perché basata su principi solidaristici e rivolta a categorie svantaggiate, senza violare le norme sulla concorrenza o sulla libera prestazione dei servizi.

Successivamente, con il caso *Bicocca* del 2000, la Corte ha chiarito che non è sufficiente la sola etichetta "sociale" per escludere un'attività dal campo economico. Occorre invece analizzare il concreto funzionamento del servizio e la presenza di corrispettivi. Questo ha introdotto una lettura più attenta alla realtà operativa dei servizi, oltre le dichiarazioni formali delle loro finalità.

La sentenza *Watts* del 2006 ha affrontato la questione della mobilità sanitaria nell'Ue, affermando che i servizi sanitari rientrano nella libera prestazione dei servizi e che i cittadini hanno diritto a farsi curare all'estero con rimborso da parte dello Stato d'origine, se i tempi di attesa nazionali sono irragionevoli. Tuttavia, ha anche sottolineato che tale diritto deve essere bilanciato con la sostenibilità dei sistemi sanitari pubblici.

Un ulteriore passo avanti è stato fatto con il caso *Spezzino* (2014), dove la Corte ha ribadito il principio di solidarietà come elemento chiave dell'ordinamento europeo. In questo contesto, ha riconosciuto la legittimità dell'affidamento diretto di servizi sanitari a organizzazioni di volontariato, a patto che non abbiano scopo di lucro, operino per fini sociali e rispettino criteri di efficienza economica e qualità del servizio.

Questa linea interpretativa è stata consolidata da altre sentenze (come *Ambulanz Glöckner*, *CASTA*, *Falck Rettungsdienste*, *Italia Emergenza*), che hanno definito più chiaramente i criteri per identificare il carattere *no profit*, la trasparenza dei rimborsi e la qualità dei servizi.

Nel complesso, la Corte ha contribuito a costruire un modello europeo in cui il principio di solidarietà non è più solo un valore astratto, ma un criterio giuridico concreto capace di giustificare deroghe alle regole del mercato, in particolare nei servizi sociali e sanitari. Questo ha permesso una maggiore valorizzazione del Terzo Settore, l'avvio di nuove forme di partenariato pubblico-privato sociale e lo sviluppo di *standard* qualitativi comuni a livello europeo, pur nel rispetto delle specificità di ciascun Paese.

In sintesi, la giurisprudenza europea in materia di servizi sociali ha saputo integrare missione sociale, libertà economiche e sostenibilità finanziaria, ponendo le basi per un *welfare* europeo moderno e inclusivo.

## 4.4 L'ordinamento nazionale

Negli ultimi anni, il legislatore italiano ha avviato un profondo ripensamento delle modalità con cui lo Stato e le pubbliche amministrazioni collaborano con il Terzo settore nella gestione dei servizi pubblici, soprattutto quelli a valenza sociale.

Dopo alcune importanti sentenze della Corte costituzionale, sono stati introdotti cambiamenti significativi nel Codice dei contratti pubblici del 2016 (d.lgs. n. 50/2016), che per la prima volta ha riconosciuto formalmente lo spazio del Terzo settore all'interno della contrattualistica pubblica. Questo ha segnato una svolta, aprendo la strada a rapporti di tipo collaborativo tra enti pubblici e soggetti del Terzo settore, in alternativa al tradizionale modello competitivo basato sull'evidenza pubblica.

A supporto di questa nuova visione, nel 2021 il Ministero del Lavoro ha emanato delle linee guida specifiche per regolare i rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore, coerenti con le indicazioni della Corte costituzionale.

Successivamente, con la Legge "Concorrenza" del 2022 (l. n. 118/2022), il Parlamento ha delegato il Governo a riordinare tutta la materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, cioè quei servizi che – pur rispondendo a bisogni essenziali della collettività – operano in un contesto economico e richiedono un intervento pubblico per garantire accesso, qualità e continuità. Il Governo ha attuato questa delega con il d.lgs. n. 201/2022, che ha dettagliato le forme di gestione di questi servizi: gara pubblica, società mista, società in house, ma anche la gestione in convenzione con enti del Terzo settore attraverso rapporti di partenariato, a condizione che ci sia un effettivo interesse pubblico e una logica collaborativa, nel rispetto dei principi di trasparenza, partecipazione ed efficienza.

A confermare questa direzione, anche il nuovo Codice dei Contratti pubblici del 2023 (d.lgs. n. 36/2023) riconosce espressamente il principio di sussidiarietà orizzontale e la possibilità di attivare modelli di amministrazione condivisa con il Terzo settore, soprattutto per attività a forte valenza sociale. Questi modelli sono fondati non su uno scambio economico, ma sulla condivisione di funzioni pubbliche e si basano su norme contenute nel Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017).

Proprio il Titolo VII del Codice del Terzo Settore (artt. 55, 56 e 57) disciplina strumenti come la co-programmazione, la co-progettazione e le convenzioni, che consentono di costruire veri e propri percorsi di collaborazione tra pubbliche amministrazioni e organizzazioni *no profit* per rispondere ai bisogni sociali dei cittadini, in particolare dei più fragili. Tali strumenti si applicano in alternativa al mercato, quando la finalità solidaristica e la vicinanza al territorio rendono il contributo del Terzo settore più adeguato rispetto alla classica logica dell'appalto.

In sintesi, il quadro normativo italiano ha progressivamente integrato la dimensione collaborativa e solidaristica nella gestione dei servizi pubblici, riconoscendo al Terzo settore un ruolo centrale e strutturato, accanto alle tradizionali modalità di affidamento, in coerenza con i principi europei e costituzionali.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) ha finalmente riconosciuto in modo chiaro e sistematico che, per l'affidamento dei servizi sociali, esistono due modelli organizzativi alternativi, entrambi legittimi ma profondamente diversi tra loro.

Il primo è il modello tradizionale di mercato, basato su appalti e procedure concorrenziali, dove la pubblica amministrazione affida il servizio a operatori economici dietro corrispettivo, secondo regole competitive.

Il secondo, invece, si fonda sui principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale e dà spazio a forme di amministrazione condivisa con gli enti del Terzo settore. In questo caso, il rapporto non è di tipo commerciale ma cooperativo: si lavora insieme per finalità sociali, non per il profitto. Questo approccio è stato chiaramente sostenuto dalla sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale, che ha sottolineato come le attività svolte senza scopo di lucro siano estranee alla logica di mercato e, quindi, non soggette alle rigide regole della concorrenza.

L'art. 128 del nuovo Codice disciplina nello specifico i servizi alla persona (come quelli sanitari e sociali) e chiarisce che l'affidamento deve sempre garantire qualità, accessibilità, continuità e coinvolgimento dell'utenza, in particolare dei soggetti più fragili. Tali criteri diventano anche parametri per valutare le offerte, accanto a quelli economici.

Tuttavia, rimane un interrogativo importante su quali elementi possono guidare la scelta tra il modello competitivo e quello collaborativo. Il dubbio nasce dall'intreccio normativo tra il vecchio Codice degli appalti (d.lgs. n. 50/2016) e il Codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017).

A riguardo, il Consiglio di Stato, con il parere n. 2052/2018, ha chiarito che non si tratta di una libera scelta dell'amministrazione: il tipo di affidamento dipende dalla natura oggettiva del servizio e dal modo in cui esso viene svolto. Se si tratta di un'attività con contenuto economico – cioè, che si autofinanzia o comporta corrispettivi – allora rientra nel Codice dei contratti pubblici. Se invece l'attività è effettivamente gratuita, e non prevede né profitti né rimborso di costi generali o indiretti, può essere esclusa dal mercato e affidata secondo le regole del Terzo settore.

Il Consiglio di Stato ha anche spiegato che la "gratuità" deve essere reale, non solo formale. Per essere considerato fuori dal mercato, un servizio deve essere svolto in perdita per chi lo eroga (ad esempio da volontari o enti che operano senza copertura dei costi). Anche i semplici rimborsi spese devono essere documentati e limitati alle spese vive, senza remunerazione del lavoro, né diretta né indiretta.

Questa interpretazione è diretta a evitare abusi, quindi a non consentire che enti *no profit* vengano usati per aggirare le regole di concorrenza, ottenendo affidamenti pubblici senza gara pur svolgendo attività economiche vere e proprie.

Nel nuovo Codice si perviene al riconoscimento di una doppia via per l'affidamento dei servizi sociali: appalto competitivo o partenariato solidale. Ma la scelta non è arbitraria: dipende dalla natura economica o meno dell'attività, e dalla presenza o assenza di un reale profitto o corrispettivo. Solo laddove il servizio sia svolto a puro scopo solidaristico e senza fini economici, si può legittimamente uscire dalla logica del mercato. Questa chiarezza normativa, in linea con la giurisprudenza

costituzionale e con il diritto europeo, rafforza sia la tutela del bene pubblico, sia il ruolo del Terzo settore come *partner* autentico e non come concorrente mascherato.

## 4.5 Analisi sulle modalità di affidamento

Il *welfare* italiano è sostenuto da una rete articolata di soggetti pubblici e *no profit*, con un ruolo prevalente delle istituzioni pubbliche nell'istruzione prescolastica e una maggiore presenza del *no profit* nell'assistenza sociale. Dati Istat<sup>17</sup> confermano la natura mista e complementare del sistema, in cui le due componenti concorrono, con modalità diverse, a rispondere ai bisogni della collettività.

Le istituzioni *no profit* attive nel *welfare* presentano una composizione variegata, con una prevalenza di associazioni e cooperative sociali, cui si affiancano fondazioni e altre forme giuridiche. Ciascun comparto si caratterizza per una diversa distribuzione: nell'assistenza sociale le associazioni sono numerose, mentre le cooperative sociali impiegano la maggior parte dei lavoratori; nella sanità prevalgono le associazioni, affiancate però da fondazioni e altri enti di maggiori dimensioni; nello sviluppo economico e nella coesione sociale, invece, le cooperative sociali rivestono un ruolo predominante, soprattutto nell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.

Una parte consistente della spesa sociale comunale è gestita attraverso il coinvolgimento di soggetti privati e del Terzo settore, soprattutto per servizi residenziali e interventi rivolti a disabili, anziani e persone in condizioni di grave marginalità. L'esternalizzazione risulta particolarmente diffusa per le strutture di accoglienza e per i servizi di supporto a fasce vulnerabili, mentre i Comuni mantengono la gestione diretta delle attività che richiedono presa in carico istituzionale e responsabilità amministrative, come adozioni, affidamenti o servizi sociali professionali. Proprio questi ultimi costituiscono l'accesso principale al *welfare* locale, garantendo valutazione dei bisogni, consulenza e orientamento verso soluzioni mirate per un ampio numero di utenti.

Le organizzazioni *no profit* del *welfare* si caratterizzano per la centralità della relazione con i beneficiari, l'importanza del volontariato e, in alcuni ambiti come l'inserimento lavorativo, anche del lavoro retribuito. Esse collaborano inoltre in misura significativa con soggetti privati e istituzioni esterne.

Sul tema la Sezione ha condotto una rilevazione sulle modalità di affidamento da parte degli enti locali a operatori economici qualificati. Tali affidamenti riguardano la fornitura di beni e servizi funzionali alla gestione dei servizi pubblici a carattere sociale, con particolare riferimento alla realizzazione di un modello integrato di erogazione che vede la collaborazione tra amministrazioni locali e soggetti esterni specializzati. L'obiettivo perseguito è quello di evidenziare le dinamiche attraverso cui le

<sup>17</sup> Cfr. Rapporto sulla sussidiarietà 2023/2024-Fondazione per la Sussidiarietà in collaborazione con Aiccon, Ifel, Ipsos e Istat.

amministrazioni territoriali ricorrono al mercato per garantire l'efficienza, la continuità e la qualità delle prestazioni sociali destinate alla collettività.

La metodologia adottata è basata sull'esame dei *dataset* messi a disposizione da Anac<sup>18</sup>, relativi agli affidamenti delle amministrazioni pubbliche che hanno acquisito il CIG tramite la piattaforma dell'Autorità, aggiornandone l'avanzamento procedurale fino all'indicazione dell'effettiva aggiudicazione. Al fine di identificare le categorie merceologiche delle forniture soggette a gara, le commesse sono state individuate attraverso il codice CPV, sistema di classificazione adottato da Anac. La base dati utilizzata riflette i limiti connessi alle modalità di inserimento delle informazioni da parte delle stazioni appaltanti, per cui alcuni elementi possono risultare incompleti o non sempre coerenti. In alcuni casi, ad esempio, non è indicato l'aggiudicatario o i CIG risultano ancora attivi nonostante il superamento dei tempi di esecuzione<sup>19</sup>.

Pur considerando l'incompletezza di talune informazioni, l'obiettivo perseguito è quello di offrire un'osservazione sull'andamento degli affidamenti comunali in ambito sociale, individuando modalità e tipologie di affidamento.

L'analisi, mettendo in relazione la dimensione amministrativa della spesa, legata alle procedure di affidamento, con quella economico-imprenditoriale, vuole rilevare in che misura il settore produttivo risponda alla domanda proveniente dai Comuni nella erogazione dei servizi sociali.

Il perimetro di osservazione è circoscritto al dato cumulato riferito al periodo 2020-2024, limitatamente alle commesse con importo di aggiudicazione superiore a 10 mila euro, con una distinzione per area geografica e, ove possibile, con attenzione alla natura giuridica degli aggiudicatari, al fine di evidenziarne l'eventuale appartenenza al Terzo settore attraverso l'iscrizione al RUNTS (Registro Unico Nazionale del Terzo Settore) ovvero al più composito universo degli enti *no-profit*<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> I dati utilizzati provengono dalla sezione *open data* di Anac.

<sup>19</sup> L'analisi del *dataset* Anac ha messo in luce alcune carenze informative; molte stazioni appaltanti hanno inserito i valori di aggiudicazione legati alle percentuali di ribasso che spesso vengono calcolate sul costo giornaliero dei servizi sociali, come accoglienza o assistenza; in altri casi manca il dato sull'aggiudicatario, non essendo indicato il codice fiscale. Nell'analisi degli affidamenti si è scelto di considerare solo gli aggiudicatari con natura giuridica certa e presenti nei registri pubblici, fissando una soglia minima di 10.000 euro. Il *dataset* complessivo così determinato riguarda 4.445 Comuni, quasi 28.000 affidamenti e un valore di oltre 5,1 miliardi. In tal modo l'osservazione non viene focalizzata su valori assoluti, ma sulle quote per categoria di affidamento.

<sup>20</sup> La principale differenza tra enti *no profit* ed enti del Terzo Settore sta nel fatto che il Terzo Settore rappresenta un'inclusione più specifica e legalmente definita all'interno della più ampia categoria di enti *no profit*. In altre parole, tutti gli enti del Terzo Settore sono *no profit*, ma non tutti gli enti *no profit* sono del Terzo Settore.

Gli enti *no profit*, o "organizzazioni non a scopo di lucro", sono definiti dall'assenza di distribuzione degli utili tra i soci o i membri, sia durante che alla fine della loro attività. Il profitto, se generato, deve essere interamente reinvestito per il raggiungimento dei fini statutari, che sono di varia natura (culturale, sportiva, sociale, ecc.). Questa è la caratteristica fondamentale che li distingue dalle società commerciali.

Gli enti del Terzo Settore sono una categoria più recente e specifica, definita dalla Riforma del Terzo Settore (d.lgs. n. 117/2017). Per essere considerati ETS, gli enti devono: non avere scopo di lucro (come gli enti *no profit* in generale); perseguire finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale (requisiti stringenti per gli ETS); svolgere, in via esclusiva o principale, attività di interesse generale tra quelle elencate dal Codice del Terzo Settore (es. assistenza sociale, tutela dell'ambiente, educazione) ed infine essere iscritti al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS). L'iscrizione al RUNTS è un passaggio formale obbligatorio che garantisce trasparenza e permette l'accesso a benefici fiscali e agevolazioni.



I dati Anac indicano che gli affidamenti diretti sono di gran lunga la tipologia di procedura più diffusa se considerata come numerosità<sup>21</sup>, incidendo per circa il 60% sul totale del numero di procedure, raggiungendo un importo appena inferiore ad un miliardo su un valore complessivo di circa 4,8 mld, come rappresentato nella tabella che segue.

**Tabella 21 – Procedura di gara attivate dai Comuni per affidamenti in ambito sociale 2020-2024 (aggiudicazioni con valore superiore a 10 mila euro)**

| Tipologia di affidamento | Numero procedure di gara | Numero aggiudicazioni | Valore di aggiudicazione |
|--------------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|
| Affidamento diretto      | 8.550                    | 8.608                 | 950.917.995              |
| Procedura negoziata      | 2.038                    | 2.070                 | 574.043.673              |
| Procedura aperta         | 1.920                    | 2.086                 | 2.548.202.974            |
| Accordo quadro           | 1.450                    | 1.507                 | 545.904.335              |
| Procedura ristretta      | 310                      | 348                   | 91.974.540               |
| Atti aggiuntivi          | 234                      | 236                   | 31.474.192               |
| Altre procedure          | 120                      | 125                   | 50.798.614               |
| <b>Totale</b>            | <b>14.622</b>            | <b>14.980</b>         | <b>4.793.316.323</b>     |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *Open data* Anac, anni 2020-2024, aggiornamento al 30 giugno 2025; importi in euro

Naturalmente la scelta della tipologia di affidamento è fortemente influenzata dalle soglie stabilite dal Codice dei contratti pubblici<sup>22</sup>. A questo elemento si aggiungono le considerazioni già evidenziate in merito alla possibilità di ricorrere a tali affidamenti nei confronti degli enti del Terzo settore nell'ambito dei servizi sociali, nonché gli affidamenti conseguenti a partenariati di co-progettazione *ex art.* 55, co. 4, del d.lgs. n. 117/2017, unitamente agli affidamenti per le gestioni *in house*.

La preferenza per le procedure di affidamento diretto trova la sua *ratio* anche nell'esigenza di speditezza dell'esecuzione, motivata dalla necessità dei Comuni di rispondere con tempestività ai bisogni della collettività di riferimento, assicurando la continuità nell'erogazione dei servizi. Da notare che gli affidamenti diretti risultano particolarmente frequenti in settori come l'assistenza domiciliare o la gestione di strutture destinate a minori e anziani.

Le considerazioni svolte in merito all'affidamento diretto consentono, per contrasto, di comprendere le ragioni che portano invece al ricorso alla procedura competitiva aperta. Quest'ultima, pur rappresentando una quota limitata in termini di numerosità, incide in misura rilevante sul valore complessivo posto a base di gara. Tale evidenza conferma come le procedure competitive possano costituire uno strumento appropriato per l'affidamento di servizi caratterizzati da un ampio spettro di

<sup>21</sup> Il totale del campione osservato riguarda nello specifico n. 2.800 Comuni che hanno aggiudicato nel corso del quinquennio più di 14.622 gare pari a 14.980 affidamenti.

<sup>22</sup> Le soglie attuali per l'affidamento diretto sono stabilite dall'art. 50 del d.lgs. n. 36/2023, come modificato dal d.lgs. n. 209/2024. Quando l'importo stimato dell'appalto è inferiore a tali soglie, la stazione appaltante può procedere con affidamento diretto, anche senza la consultazione di più operatori, nel rispetto dei principi di capacità, trasparenza, rotazione e coerenza tra l'esperienza del soggetto affidatario e l'oggetto del contratto.

intervento e da una prospettiva di erogazione continuativa nel tempo, garantendo al contempo trasparenza e adeguata concorrenzialità.

Le procedure negoziate<sup>23</sup> e accordi quadro<sup>24</sup>, pur risultando meno rilevanti degli affidamenti diretti sia per numerosità che per importi complessivi di aggiudicazione, mostrano comunque un peso non trascurabile. In particolare, gli accordi quadro, sebbene meno frequenti, raggiungono valori economici significativi, molto vicini a quelli delle procedure negoziate

Le altre forme di affidamento sono utilizzate in misura più limitata, ma contribuiscono a garantire l'operatività necessaria per adattarsi ad esigenze specifiche e assicurare la continuità dei servizi.

Oltre al volume di spesa, i dati evidenziano differenze significative nella durata media degli appalti, elemento che conferma ulteriormente la funzione di flessibilità tipica degli affidamenti diretti.

Gli appalti affidati attraverso procedure aperte presentano, in media, una durata contrattuale più lunga rispetto alle altre tipologie di affidamento, attestandosi intorno ai 2,3 anni. Al contrario, gli affidamenti diretti hanno una durata mediamente inferiore all'anno. Questa differenza evidenzia come le procedure aperte siano maggiormente impiegate per servizi di ampio respiro e di lungo periodo, mentre gli affidamenti diretti risultano più adatti a interventi caratterizzati dalla necessità di rapidità e flessibilità, permettendo di rispondere tempestivamente alle esigenze emergenti del territorio. Tale evidenza conferma la funzione specifica di ciascuna tipologia procedurale nel garantire l'efficacia e la continuità dei servizi pubblici<sup>25</sup>.

Per quanto riguarda l'oggetto di gara, l'esame dei CIG conferma un'ampia varietà dei servizi e lavori appaltati. Nonostante ciò, sono individuabili alcune tendenze di fondo:

- l'assistenza domiciliare (SAD, SAISA) è una delle principali voci di spesa sociale per i Comuni;
- la gestione degli asili nido e dei servizi per l'infanzia è allineata agli obiettivi LEPS e al PNRR<sup>26</sup>;
- l'accoglienza e l'integrazione dei migranti comportano l'attivazione di gare d'importo multimilionario per la gestione dei centri e dei servizi di supporto;

<sup>23</sup> La procedura negoziata richiede un'indagine di mercato, da avviare tramite avviso pubblico che specifichi i criteri di selezione degli operatori da invitare, anche se si utilizza la piattaforma MEPA. Il RUP deve garantire un'adeguata pubblicità dell'indagine, pubblicando un avviso sul sito istituzionale e sulla BDNCP dell'ANAC.

<sup>24</sup> L'accordo quadro (art. 59, d.lgs. n. 36/2023) permette alle stazioni appaltanti di fissare in anticipo le condizioni per una serie di contratti futuri, soprattutto quando si tratta di forniture o servizi ripetuti e standardizzati. Viene utilizzato principalmente per semplificare e velocizzare gli acquisti pubblici, riducendo tempi e procedure, e garantendo continuità nei servizi o nelle forniture. Si presta per realizzare interventi ripetibili che beneficiano di condizioni e prezzi già definiti. Le prestazioni devono essere chiaramente descritte e i contratti successivi devono rispettare la natura generale dell'accordo. Inoltre, l'importo complessivo stimato deve rispettare le soglie previste dalla normativa, specialmente se si sceglie la procedura di affidamento diretto.

<sup>25</sup> Questi dati potrebbero necessitare altri approfondimenti. Ad esempio, la rotazione frequente degli operatori economici potrebbe incidere negativamente su qualità e grado di personalizzazione dei servizi, in quanto non consente di pianificare a medio lungo termine, anche al fine di creare reti di fornitori stabili.

<sup>26</sup> Cfr. Minori.it - Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Star bene al nido d'infanzia. Strumenti per la gestione organizzativa ed educativa dell'asilo nido*, 2013. <https://www.minori.gov.it/it/minori/star-bene-al-nido-dinfanzia-strumenti-la-gestione-organizzativa-ed-educativa-dellasil-nido>.



- i servizi di inclusione e facilitazione sociale comportano spesso costi minori, ma sono molto diffusi sul territorio;
- i servizi di supporto logistico, di pulizie e manutenzione delle strutture sono l'espressione della natura trasversale della spesa sociale.

Analizzando più nel dettaglio gli affidamenti e l'ambito di intervento specifico desumibile dall'oggetto dei contratti<sup>27</sup>, emerge una concentrazione nei settori considerati prioritari, quali il sostegno a minori, famiglie e scuola, mentre le restanti aree di intervento rivestono un ruolo marginale.

**Tabella 22 – Ambito di intervento sociale delle procedure di gara aggiudicate dai Comuni tra il 2020-2024**

| Ambito di intervento                 | N. Procedure affidate per cluster |
|--------------------------------------|-----------------------------------|
| Minori e famiglia                    | 4.037                             |
| Scuola                               | 2.117                             |
| Anziani                              | 988                               |
| Politiche abitative e di inclusione  | 818                               |
| Migranti                             | 696                               |
| Disabili                             | 543                               |
| Lavori                               | 207                               |
| Sensibilizzazione e parità di genere | 87                                |
| Occupazione                          | 54                                |
| Cultura e spettacoli                 | 19                                |
| Altro                                | 5.414                             |
| <b>Totale</b>                        | <b>14.980</b>                     |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *Open data* Anac, anni 2020-2024, aggiornamento al 30 giugno 2025

Un'incidenza intermedia si riscontra negli interventi rivolti ad "Anziani", "Politiche abitative e di inclusione" e "Migranti", mentre risultano meno rappresentati i settori di "Disabili", "Lavori", "Parità di genere", "Occupazione" e "Cultura e spettacoli". Complessivamente, il sistema si orienta prevalentemente al sostegno della famiglia e dell'infanzia, con una significativa concentrazione delle procedure in aree residuali, e una minore attenzione ai temi dell'occupazione, della cultura e delle politiche di genere.

Gli importi relativi agli affidamenti evidenziano una significativa variabilità, che spazia da cifre contenute, riferibili a piccoli progetti locali, fino a valori di rilievo per milioni di euro, tipici di interventi complessi come la gestione integrata dei servizi alla persona. Tale diversificazione degli importi testimonia come il settore sociale non rappresenti esclusivamente un ambito caratterizzato da spese di

<sup>27</sup> La definizione incompleta dei dati deriva dal fatto che alcuni elementi contrattuali sono oscurati per riservatezza e altri troppo generici per essere ricondotti ai *cluster* individuati. Questa semplificazione impedisce di rappresentare con precisione la natura delle attività svolte; un miglioramento nella rilevazione e codifica dei dati garantirebbe maggiore chiarezza e leggibilità dei risultati.

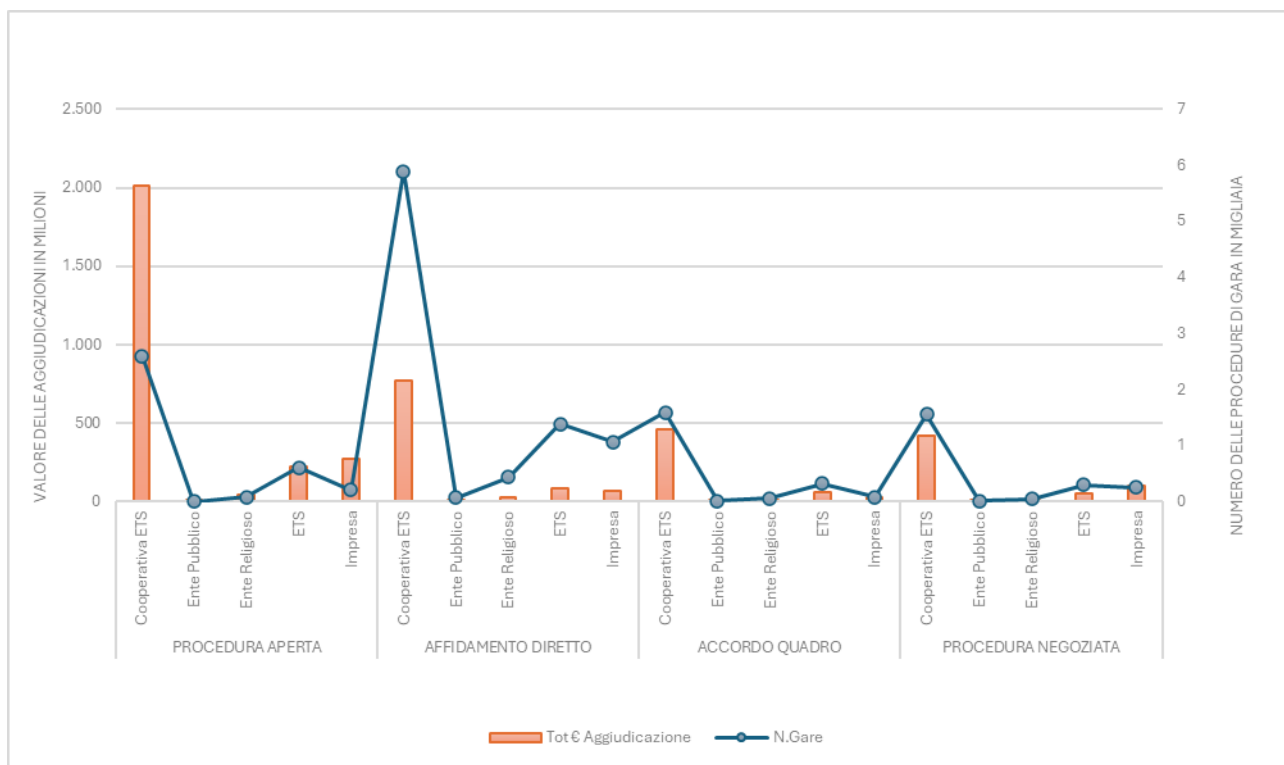
modesta entità e da operatori di piccola scala, ma costituisca altresì un'area di rilevante competizione per imprese strutturate e di maggiore dimensione.

**Tabella 23 – Distribuzione degli affidamenti per tipologia di enti aggiudicatari**

| Tipologia di Gara   | N. procedure di gara | N. affidamenti | Valore Aggiudicazione |
|---------------------|----------------------|----------------|-----------------------|
| Altre procedure     | 120                  | 125            | 50.798.614            |
| Atti aggiuntivi     | 234                  | 236            | 31.474.192            |
| Procedura ristretta | 310                  | 348            | 91.974.540            |
| Accordo quadro      | 1.228                | 1.262          | 504.481.006           |
| Procedura negoziata | 2.038                | 2.070          | 574.043.673           |
| Procedura aperta    | 1.920                | 2.086          | 2.548.202.974         |
| Affidamento diretto | 8.772                | 8.853          | 992.341.324           |
| <b>Totale</b>       | <b>14.622</b>        | <b>14.980</b>  | <b>4.793.316.323</b>  |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *Open data* Anac, anni 2020-2024, aggiornamento al 30 giugno 2025; importi in euro

**Grafico 18 – Distribuzione degli affidamenti per tipologia di enti aggiudicatari**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Open data Anac, anni 2020-2024, aggiornamento al 30 giugno 2025; importi in milioni di euro

L'analisi delle informazioni disponibili, integrate con i dati estratti dal Registro delle imprese, consente di evidenziare un nesso significativo tra le procedure di affidamento pubblico e le caratteristiche strutturali degli operatori economici coinvolti. Il settore sociale presenta una forte concentrazione di cooperative e organizzazioni del Terzo Settore, per lo più di dimensioni medio-piccole e radicate sul territorio. Tale

configurazione implica una capacità limitata di competere in gare di importo medio-grande, sia per vincoli economici, legati alle risorse disponibili, sia per vincoli tecnici, connessi alle competenze richieste.

Questa condizione contribuisce a spiegare l'ampio ricorso da parte degli enti locali agli affidamenti diretti, modalità che, rispetto ad altre procedure, offre maggiore rapidità e semplicità di attuazione. Ciò consente di rispondere tempestivamente ai bisogni della collettività e di garantire la continuità dei servizi, aspetto di particolare rilevanza nel contesto dei servizi sociali e di *welfare*.

In questo quadro, e nel rispetto delle disposizioni normative in materia di rotazione, gli enti mostrano una propensione a selezionare fornitori già noti e consolidati, orientandosi verso una logica di affidamento basata su relazioni di fiducia e comprovata esperienza. Al contempo, un'interpretazione complementare dei dati suggerisce che la prevalenza di procedure di affidamento meno complesse possa aver favorito la creazione di un sistema economico caratterizzato da ridotti incentivi, per gli operatori, a sviluppare capacità tecnico-economiche più avanzate.

Tale dinamica, se da un lato consente di assicurare efficienza e continuità nell'erogazione dei servizi, dall'altro pone interrogativi sulla competitività del settore e sulla qualità e innovazione delle prestazioni erogate, configurando così un ambito di riflessione strategica per le politiche future.

Un'ulteriore analisi suggerisce che la struttura duale degli affidamenti - caratterizzata da un numero limitato di procedure di elevato importo e da un'ampia quantità di procedure di valore contenuto - potrebbe rendere complessa la pianificazione di economie di scala da parte degli operatori economici. Contestualmente, la frammentazione contrattuale e la ridotta durata media degli appalti possono costituire un ostacolo alla definizione e all'attuazione di politiche di *welfare* di lungo termine.

Le modalità del sistema in atto nel rapporto tra Pubblica Amministrazione e Terzo Settore potrebbero dunque evolvere, con l'obiettivo di migliorare i risultati sia per gli utenti dei servizi di welfare sia per gli stessi operatori.

Le cooperative e le imprese sociali, che rappresentano l'ossatura di questo sistema, necessitano di rafforzare le proprie capacità attraverso percorsi di formazione, un migliore accesso al credito e lo sviluppo di competenze tecniche e gestionali. Solo in tal modo potranno partecipare efficacemente a procedure di gara più complesse, contribuendo in maniera più incisiva ed efficiente alla soddisfazione delle esigenze collettive e alla sostenibilità delle politiche sociali.

Nel complesso, i dati mostrano che la spesa sociale dei Comuni viene spesso realizzata attraverso procedure temporanee e frammentate e operatori di piccole dimensioni, che si prestano a realizzare piccoli interventi, ma non consentono una visione più ampia e la pianificazione pluriennale degli appalti. Il ricorso a procedure che impongono maggiore apertura alla concorrenza potrebbe determinare l'effetto di favorire l'aggregazione degli operatori, che vedrebbero espandersi le loro capacità tecniche ed economiche. Un altro tema cruciale - in linea con le indicazioni del Codice del

Terzo Settore - attiene alla collaborazione tra “pubblico” e “privato sociale”, che dev’essere valorizzato anche mediante piattaforme stabili per la co-progettazione e la co-programmazione.

L’analisi effettuata evidenzia una concentrazione, sia in relazione alla tipologia dei soggetti contraenti, sia alle modalità di affidamento<sup>28</sup>.

Si osserva una netta prevalenza delle cooperative sociali, che si confermano come principali operatori nei processi di esternalizzazione delle funzioni sociali dei Comuni. Esse – che non sempre sono iscritte nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore - rappresentano la quota maggiore delle procedure, a conferma del loro ruolo centrale nell’esecuzione degli interventi.

**Tabella 24 – Ripartizione del numero degli affidamenti in ambito sociale dai Comuni 2020-2024**

| Tipologia di scelta del contraente | Cooperativa   | Ente Pubblico | Ente Religioso | Enti del Terzo Settore | Impresa       | Totale         |
|------------------------------------|---------------|---------------|----------------|------------------------|---------------|----------------|
| Accordo Quadro                     | 7,66%         | 0,06%         | 0,34%          | 1,50%                  | 0,50%         | 10,06%         |
| Affidamento Diretto                | 38,14%        | 0,47%         | 2,72%          | 9,03%                  | 7,10%         | 57,46%         |
| Altre Procedure                    | 0,61%         | 0,01%         | 0,09%          | 0,09%                  | 0,04%         | 0,83%          |
| Atti Aggiuntivi                    | 1,30%         | 0,00%         | 0,02%          | 0,12%                  | 0,13%         | 1,58%          |
| Procedura Aperta                   | 11,16%        | 0,03%         | 0,21%          | 1,50%                  | 1,03%         | 13,93%         |
| Procedura Negoziata                | 10,21%        | 0,05%         | 0,25%          | 1,68%                  | 1,64%         | 13,82%         |
| Procedura Ristretta                | 1,84%         | 0,01%         | 0,03%          | 0,32%                  | 0,13%         | 2,32%          |
| <b>Totale</b>                      | <b>70,92%</b> | <b>0,62%</b>  | <b>3,66%</b>   | <b>14,23%</b>          | <b>10,57%</b> | <b>100,00%</b> |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *Open data* Anac, anni 2020-2024, aggiornamento al 30 giugno 2025

L’analisi per tipologia di soggetto affidatario mostra differenti comportamenti: le Cooperative e gli altri enti del Terzo Settore ricorrono in misura ampia all’affidamento diretto, pur utilizzando anche procedure aperte e negoziate, nonché accordi quadro. Le imprese manifestano una distribuzione simile, con un uso prevalente dell’affidamento diretto e una presenza significativa delle procedure aperte e negoziate. Gli enti religiosi si collocano in una posizione intermedia, caratterizzata da un prevalente ricorso agli affidamenti diretti, mentre gli enti pubblici assumono un ruolo marginale nel panorama complessivo delle procedure. L’analisi svolta indica che la prospettiva di sviluppo per la spesa sociale non risiede solamente nell’aumento delle risorse, ma anche nel garantirne la sostenibilità e la qualità nel tempo. Ciò implica orientare le politiche verso un modello di finanziamento stabile e coerente, capace di assicurare servizi di *welfare* di elevato *standard*. Un sistema di appalti maggiormente pianificato e meno frammentato potrebbe rappresentare uno strumento efficace per perseguire tale obiettivo, consentendo di offrire alla collettività servizi sociali uniformi, continui e coerenti con i principi costituzionali di uguaglianza e solidarietà. In questo modo, si rafforzerebbe non solo l’efficienza dell’azione pubblica, ma anche l’equità e la qualità complessiva del sistema di *welfare*.

<sup>28</sup> L’analisi del campione individuato non ha permesso di risalire agevolmente ad un settore di interventi specifico degli operatori censiti e risultati vincitori di almeno una procedura tra il 2020 ed il 2024.

**Tabella 25 – Aggiudicazioni dei Comuni per tipologia di scelta del contraente per ente affidatario dei servizi in ambito sociale per il quinquennio (2020-2024)**

| Tipologia scelta del contraente | Scelta contraente |                     |                 |                 |                  |                     |                     |               |
|---------------------------------|-------------------|---------------------|-----------------|-----------------|------------------|---------------------|---------------------|---------------|
| Ente                            | Accordo Quadro    | Affidamento Diretto | Altre Procedure | Atti Aggiuntivi | Procedura Aperta | Procedura Negoziata | Procedura Ristretta | Totale        |
| Cooperativa                     | 1.147             | 5.714               | 92              | 195             | 1.672            | 1.529               | 275                 | 10.624        |
| Ente Pubblico                   | 9                 | 71                  | 1               |                 | 4                | 7                   | 1                   | 93            |
| Ente Religioso                  | 51                | 408                 | 13              | 3               | 31               | 37                  | 5                   | 548           |
| Enti del Terzo Settore          | 225               | 1.352               | 13              | 18              | 224              | 251                 | 48                  | 2.131         |
| Impresa                         | 75                | 1.063               | 6               | 20              | 155              | 246                 | 19                  | 1.584         |
| <b>Totale</b>                   | <b>1.507</b>      | <b>8.608</b>        | <b>125</b>      | <b>236</b>      | <b>2.086</b>     | <b>2.070</b>        | <b>348</b>          | <b>14.980</b> |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *Open data* Anac, anni 2020-2024, aggiornamento al 30 giugno 2025

Con riferimento alla dimensione demografica dei Comuni che ricorrono all'affidamento diretto, si rileva, dal punto di vista numerico, che il maggior volume di affidamenti si concentra nelle fasce intermedie, con particolare rilevanza per quelle che si collocano in posizione centrale, mentre le fasce più basse e quelle più alte registrano valori più contenuti ma comunque significativi.

Sotto il profilo economico, l'incidenza maggiore si riscontra in una fascia di piccole dimensioni (da 1000 fino a 5000 abitanti) che da sola raccoglie oltre un terzo del valore complessivo degli affidamenti diretti. Quote rilevanti emergono anche in altre fasce intermedie e medio-alte, mentre le fasce estreme – sia la più bassa sia alcune intermedie – contribuiscono in misura più ridotta, mantenendo tuttavia un ruolo non trascurabile all'interno del quadro complessivo.

Il ricorso alla procedura aperta risulta rilevante, sia per numerosità sia per valore economico complessivo; dal punto di vista quantitativo, l'utilizzo si concentra soprattutto nelle fasce intermedie e medio-alte, con due fasce (5 e 8) che, da sole, raccolgono quasi la metà delle procedure. Seguono altre fasce che mantengono una presenza significativa, mentre le fasce più basse risultano marginali.

Sotto il profilo economico, emerge una distribuzione polarizzata verso le fasce più alte, che assorbono la quota prevalente degli importi complessivi. Le fasce intermedie confermano il loro peso sia per diffusione numerica sia per valore economico, mentre le fasce più basse, pur numericamente rilevanti, si caratterizzano per importi molto più contenuti.

La procedura aperta rappresenta uno strumento centrale negli affidamenti pubblici, utilizzata prevalentemente per appalti complessi e di elevato valore economico. Al contrario, l'affidamento diretto è la modalità più utilizzata in termini di numero di procedure, grazie alla sua rapidità e flessibilità, ed è preferito per interventi di minore entità.

Dal punto di vista economico, la situazione si inverte: la procedura aperta concentra la maggior parte del valore complessivo degli appalti, mentre l'affidamento diretto riguarda importi inferiori, coerenti con la sua natura semplificata.

Infine, l'analisi per fasce demografiche mostra che l'affidamento diretto è più frequente nei Comuni di dimensione intermedia, pur restando presente anche nelle fasce demografiche delle altre.

**Tabella 26 – Tipologia di scelta del contraente per fascia di Comuni**

| Tipologia scelta contraente       | Fascia comune | N. affidamenti | N. procedure di gara | Importo di aggiudicazione totale |
|-----------------------------------|---------------|----------------|----------------------|----------------------------------|
| ACCORDO QUADRO                    | Fascia 2      | 45             | 45                   | 9.133.048                        |
|                                   | Fascia 3      | 78             | 78                   | 39.941.177                       |
|                                   | Fascia 4      | 139            | 139                  | 55.304.340                       |
|                                   | Fascia 5      | 124            | 111                  | 91.497.251                       |
|                                   | Fascia 6      | 111            | 111                  | 41.781.952                       |
|                                   | Fascia 7      | 90             | 86                   | 41.159.307                       |
|                                   | Fascia 8      | 675            | 658                  | 225.663.930                      |
| <b>ACCORDO QUADRO Totale</b>      |               | <b>1.262</b>   | <b>1.228</b>         | <b>504.481.006</b>               |
| AFFIDAMENTO DIRETTO               | Fascia 1      | 186            | 186                  | 10.350.459                       |
|                                   | Fascia 2      | 1.366          | 1.365                | 377.392.360                      |
|                                   | Fascia 3      | 1.194          | 1.194                | 96.089.258                       |
|                                   | Fascia 4      | 1.325          | 1.325                | 80.065.701                       |
|                                   | Fascia 5      | 1.818          | 1.815                | 153.758.895                      |
|                                   | Fascia 6      | 1.036          | 1.035                | 93.442.228                       |
|                                   | Fascia 7      | 707            | 707                  | 48.639.949                       |
|                                   | Fascia 8      | 1.221          | 1.145                | 132.602.473                      |
| <b>AFFIDAMENTO DIRETTO Totale</b> |               | <b>8.853</b>   | <b>8.772</b>         | <b>992.341.324</b>               |
| ALTRE PROCEDURE                   | Fascia 2      | 14             | 14                   | 1.130.424                        |
|                                   | Fascia 3      | 8              | 8                    | 1.970.763                        |
|                                   | Fascia 4      | 7              | 7                    | 1.200.955                        |
|                                   | Fascia 5      | 13             | 13                   | 8.717.766                        |
|                                   | Fascia 6      | 4              | 4                    | 2.561.691                        |
|                                   | Fascia 7      | 6              | 6                    | 2.094.660                        |
|                                   | Fascia 8      | 73             | 68                   | 33.122.354                       |
| <b>ALTRE PROCEDURE Totale</b>     |               | <b>125</b>     | <b>120</b>           | <b>50.798.614</b>                |
| ATTI AGGIUNTIVI                   | Fascia 1      | 3              | 3                    | 83.548                           |
|                                   | Fascia 2      | 46             | 46                   | 3.827.105                        |
|                                   | Fascia 3      | 25             | 25                   | 2.816.325                        |
|                                   | Fascia 4      | 39             | 39                   | 6.409.851                        |
|                                   | Fascia 5      | 45             | 45                   | 3.737.611                        |
|                                   | Fascia 6      | 33             | 33                   | 6.667.762                        |
|                                   | Fascia 7      | 4              | 4                    | 567.494                          |
|                                   | Fascia 8      | 41             | 39                   | 7.364.497                        |
| <b>ATTI AGGIUNTIVI Totale</b>     |               | <b>236</b>     | <b>234</b>           | <b>31.474.192</b>                |
| PROCEDURA APERTA                  | Fascia 1      | 20             | 20                   | 17.443.596                       |
|                                   | Fascia 2      | 217            | 217                  | 250.943.844                      |
|                                   | Fascia 3      | 172            | 172                  | 143.603.425                      |
|                                   | Fascia 4      | 273            | 273                  | 421.805.877                      |
|                                   | Fascia 5      | 545            | 524                  | 628.617.352                      |
|                                   | Fascia 6      | 184            | 182                  | 300.855.850                      |
|                                   | Fascia 7      | 234            | 225                  | 307.719.845                      |
|                                   | Fascia 8      | 441            | 307                  | 477.213.184                      |
| <b>PROCEDURA APERTA Totale</b>    |               | <b>2.086</b>   | <b>1.920</b>         | <b>2.548.202.974</b>             |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *Open data* Anac, anni 2020-2024, aggiornamento al 30 giugno 2025; importi in euro

➔ segue

Tabella 26 – Tipologia di scelta del contraente per fascia di Comuni (segue)

| Tipologia scelta contraente       | Fascia comune | N. affidamenti | N. procedure di gara | Importo di aggiudicazione totale |
|-----------------------------------|---------------|----------------|----------------------|----------------------------------|
| PROCEDURA NEGOZIATA               | Fascia 1      | 35             | 35                   | 10.157.231                       |
|                                   | Fascia 2      | 244            | 244                  | 64.537.567                       |
|                                   | Fascia 3      | 245            | 245                  | 66.691.169                       |
|                                   | Fascia 4      | 264            | 264                  | 69.001.827                       |
|                                   | Fascia 5      | 506            | 505                  | 132.222.547                      |
|                                   | Fascia 6      | 142            | 141                  | 44.108.867                       |
|                                   | Fascia 7      | 270            | 269                  | 82.239.701                       |
|                                   | Fascia 8      | 364            | 335                  | 105.084.765                      |
| <b>PROCEDURA NEGOZIATA Totale</b> |               | <b>2.070</b>   | <b>2.038</b>         | <b>574.043.673</b>               |
| PROCEDURA RISTRETTA               | Fascia 1      | 3              | 3                    | 138.108                          |
|                                   | Fascia 2      | 32             | 32                   | 2.238.725                        |
|                                   | Fascia 3      | 8              | 8                    | 559.612                          |
|                                   | Fascia 4      | 30             | 30                   | 4.626.918                        |
|                                   | Fascia 5      | 26             | 26                   | 8.193.016                        |
|                                   | Fascia 6      | 8              | 8                    | 481.129                          |
|                                   | Fascia 7      | 6              | 6                    | 18.172.159                       |
|                                   | Fascia 8      | 235            | 197                  | 57.564.872                       |
| <b>PROCEDURA RISTRETTA Totale</b> |               | <b>348</b>     | <b>310</b>           | <b>91.974.540</b>                |
| <b>Totale</b>                     |               | <b>14.980</b>  | <b>14.622</b>        | <b>4.793.316.323</b>             |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati *Open data* Anac, anni 2020-2024, aggiornamento al 30 giugno 2025; importi in euro

Il sistema delle cooperative rappresenta il principale attore nell'aggiudicazione delle gare, sia per numerosità che per volumi economici. Esse attraggono la gran parte delle risorse disponibili, confermandosi soggetti strutturati, capaci di rispondere a fabbisogni complessi con continuità organizzativa.

Accanto a queste, un ruolo significativo, seppur meno rilevante sul piano finanziario, è svolto dagli altri enti del Terzo Settore<sup>29</sup>. Pur gestendo un numero consistente di procedure, essi mostrano importi medi per gara sensibilmente più bassi. Questo dato suggerisce una maggiore frammentazione e un orientamento prevalente verso iniziative di dimensioni più contenute, spesso a forte radicamento territoriale e caratterizzate da prossimità ai bisogni delle comunità locali.

Le imprese si aggiudicano un minor numero di commesse ma di importi più consistenti e competono in segmenti di mercato caratterizzati da maggiore complessità tecnica o economica, rafforzando la loro presenza in ambiti selettivi.

Gli enti religiosi, hanno una presenza capillare in termini di partecipazione, ma si caratterizzano per valori economici medi molto contenuti. La loro funzione appare quindi più collegata alla gestione di servizi mirati, spesso di natura sociale ed educativa, che alla competizione su grandi commesse.

Infine, la partecipazione degli enti pubblici come soggetti aggiudicatari appare residuale e con volumi trascurabili.

<sup>29</sup> Si tratta degli enti del Terzo Settore non aventi forma cooperativa.



Questo dato va considerato tenendo conto del fatto che gli enti pubblici possono stipulare accordi, convenzioni e intese non qualificabili come contratti di appalto in senso stretto e, di conseguenza, al di fuori della applicazione del Codice dei contratti pubblici<sup>30</sup>. La *ratio* di questa disciplina risiede nel fatto che non si tratta di affidamenti a operatori economici esterni, bensì di strumenti di cooperazione istituzionale volti alla gestione congiunta di servizi di interesse comune. Sembra confermata la scelta istituzionale di un modello prevalentemente sussidiario, nel quale l'erogazione dei servizi viene affidata a soggetti del privato sociale e, in misura minore, a operatori economici privati.

Il quadro delineato si caratterizza per la presenza, da un lato, delle cooperative afferenti al Terzo Settore come soggetti trainanti in termini di capacità gestionale ed economica; dall'altro, di una galassia di realtà più piccole – enti del Terzo Settore non cooperativi ed enti religiosi – che svolgono un ruolo utile ma circoscritto, soprattutto nella prossimità territoriale. Le imprese private si inseriscono come attori specializzati in gare di maggior peso, mentre gli enti pubblici assumono una funzione più che altro di regolazione e committenza, piuttosto che di gestione diretta.

Le Cooperative privilegiano soprattutto affidamenti diretti (oltre 5.700), ma si confermano anche protagoniste nelle procedure aperte, dove concentrano la quasi totalità del valore economico (oltre 2 miliardi su 2,5 complessivi). Gli enti del Terzo Settore non cooperativi ricorrono prevalentemente agli affidamenti diretti (oltre 1.300), mentre nelle procedure aperte sono meno presenti; gli importi restano comunque contenuti rispetto alle cooperative.

Le imprese mostrano una distribuzione più equilibrata tra procedure, con una forte incidenza nelle procedure negoziate e nelle aperte, dove intercettano importi rilevanti pur con un numero più limitato di gare.

Gli enti religiosi partecipano soprattutto tramite affidamenti diretti (oltre 400 casi), con valori medi molto contenuti; la presenza nelle altre procedure è residuale.

Quanto alla distribuzione geografica, l'analisi per macroarea conferma la centralità delle cooperative ed altri enti del Terzo Settore, che in tutte le ripartizioni territoriali risultano i principali aggiudicatari sia per numero di gare che per valore economico. La loro presenza è particolarmente significativa nel Nord-ovest e nel Centro, mentre nel Sud e nelle Isole, pur con valori leggermente inferiori, mantengono comunque una posizione prevalente.

<sup>30</sup> La materia è regolata dall'art. 7 del d.lgs. n. 36/2023, che recepisce i principi della normativa europea e della giurisprudenza della Corte di Giustizia, stabilendo che, laddove siano rispettati i requisiti di finalità comune, assenza di vantaggi per soggetti privati e svolgimento dell'attività nell'interesse pubblico, non trovano applicazione le procedure di gara previste per gli appalti. Per quanto riguarda il monitoraggio, Anac è tenuta a rilevare e supervisionare i contratti pubblici – appalti e concessioni – ma non gli accordi di cooperazione istituzionale, che non vengono quindi censiti come gare nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici. Essi possono tuttavia emergere nel sistema Anac qualora dagli stessi derivino procedure di affidamento nei confronti di operatori economici, ad esempio in seguito alla stipula di un accordo quadro tra soggetti pubblici che comporti successivi affidamenti esterni.



Accanto alle cooperative, anche gli altri enti del Terzo Settore non cooperativi mostrano una diffusione capillare su tutto il territorio nazionale, con una concentrazione più marcata nelle Regioni settentrionali, a testimonianza di una maggiore capacità organizzativa e gestionale in quelle aree.

Le imprese si distinguono soprattutto nel Nord-est, dove la loro incidenza risulta più rilevante rispetto alle altre aree, segnalando una maggiore presenza di soggetti imprenditoriali. Negli altri territori, tali soggetti svolgono un ruolo più marginale.

Gli enti religiosi partecipano in maniera diffusa ma con un peso economico contenuto; nel Centro si evidenzia tuttavia una presenza più consolidata.

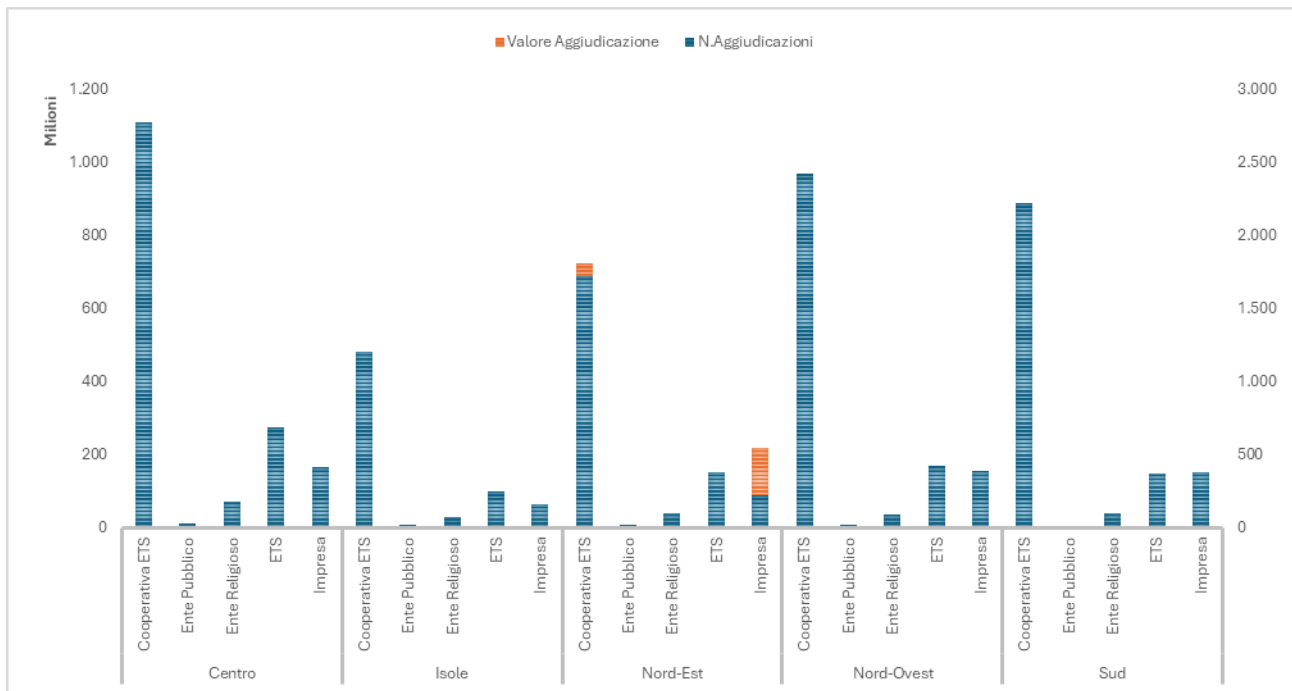
In sintesi, il quadro territoriale mostra una costante: le cooperative ed altri enti del Terzo Settore guidano ovunque il mercato, mentre le specificità locali emergono soprattutto con il maggior peso delle imprese nel Nord-est e degli enti del Terzo Settore non cooperativi nel Nord-ovest.

L'analisi delle procedure di affidamento e della distribuzione territoriale mette in luce una struttura del mercato di riferimento caratterizzata da dinamiche complesse e differenziate. Le cooperative e altri enti del Terzo Settore emergono come attori centrali, sia in termini di numerosità degli affidamenti, sia di valore economico, confermando la loro capacità organizzativa e la rilevanza del loro ruolo nell'erogazione di servizi di interesse collettivo. Tale centralità si manifesta in tutte le macroaree, seppur con una maggiore intensità in alcune zone, a testimonianza di specificità territoriali e di una diversa capacità di risposta alle esigenze locali.

Le imprese e gli enti del Terzo Settore non cooperativi evidenziano differenti modalità di presenza, espressione di strategie diverse di accesso al mercato e di apertura alla concorrenza. In particolare, la rilevanza delle imprese nel Nord-est e quella degli ETS non cooperativi nel Centro indicano una territorializzazione delle dinamiche di affidamento, con ricadute significative sulla capacità di innovazione e sulla diversificazione dell'offerta. Gli enti religiosi, pur diffusamente presenti, rivestono un ruolo marginale, mentre la presenza degli enti pubblici risulta residuale, a conferma di una progressiva riduzione della gestione diretta dei servizi a favore di forme di collaborazione e affidamento esterno.

Infine, la peculiarità degli accordi tra enti pubblici, che vengono adottati al di fuori delle procedure di gara, sottolinea come la *governance* pubblica si stia evolvendo verso modelli di cooperazione strategica e coordinata. Questo quadro complessivo evidenzia che, oltre alle scelte procedurali, sono la tipologia di soggetto affidatario e le caratteristiche territoriali a determinare l'organizzazione e il valore degli interventi pubblici.

**Grafico 19 – Ripartizione territoriale degli affidamenti per importo e numerosità della spesa sociale dei Comuni, con evidenziazione della tipologia del soggetto aggiudicatario (anni 2020-2024)**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Open data Anac, anni 2020-2024, aggiornamento al 30 giugno 2025; importi in milioni di euro

In conclusione, l'analisi indica che la prospettiva di sviluppo per la spesa sociale non risiede solamente nell'aumento delle risorse, ma anche nel garantirne la sostenibilità e la qualità nel tempo. Ciò implica orientare le politiche verso un modello di finanziamento stabile e coerente, capace di assicurare servizi di *welfare* di elevato *standard*. Adottare un sistema di appalti più organico e meno frammentato potrebbe contribuire in modo significativo al miglioramento dell'offerta dei servizi sociali. Una programmazione più coordinata degli affidamenti permetterebbe infatti di garantire interventi più stabili, omogenei sul territorio; ciò favorirebbe una maggiore efficienza da parte della pubblica amministrazione e anche un sistema di *welfare* più equo, accessibile e capace di rispondere con continuità ai bisogni della collettività.

## 5 CONCLUSIONI

I servizi sociali costituiscono un insieme articolato d'interventi modulati in base alle caratteristiche demografiche e sociali dei territori. Tra i principali fattori che influenzano la domanda vi sono l'incidenza della popolazione anziana, i tassi di natalità, la presenza di cittadini stranieri e la diffusione della povertà. Poiché tali elementi non sono distribuiti in modo uniforme sul territorio nazionale, anche il fabbisogno d'interventi sociali risulta differenziato tra le varie aree, richiedendo approcci mirati e coerenti con le specificità locali.

L'erogazione delle prestazioni, in virtù del principio costituzionale di sussidiarietà, avviene su più livelli di governo. Lo Stato interviene in modo complementare rispetto agli enti territoriali e i Comuni rappresentano i soggetti primariamente responsabili della concreta attuazione degli interventi. Accanto a essi, gli enti del Terzo settore contribuiscono in modo significativo al rafforzamento della rete dei servizi, promuovendo l'integrazione tra pubblico e privato sociale.

L'analisi svolta si concentra in particolare sui servizi erogati dai Comuni, al fine di evidenziarne le caratteristiche, le modalità di gestione e le principali dinamiche di spesa.

A livello comunale, la gestione si presenta fortemente eterogenea, giacché quella diretta è ormai residuale, mentre prevalgono modalità di erogazione affidate a strumenti organizzativi diversi, spesso difficili da confrontare tra loro. Questa pluralità di modelli rende complessa una lettura unitaria del sistema e, ancor di più, formulare valutazioni puntuali in termini di efficienza ed economicità, se non attraverso un approccio analitico disaggregato.

In questo contesto, una ricostruzione accurata richiede approfondimenti mirati. A tale fine, le Sezioni regionali di controllo potrebbero svolgere un ruolo strategico, attraverso verifiche di gestione su casi specifici, utili a misurare con maggiore precisione parametri quali efficacia, efficienza ed economicità. Il presente lavoro propone pertanto un primo approccio descrittivo, volto a rappresentare la diffusione dei servizi sociali e l'impegno finanziario sul territorio. Il confronto dei dati di bilancio disponibili con altre banche dati consente inoltre di mettere in relazione la spesa sociale con la domanda stimata, osservando le principali informazioni demografiche a disposizione.

Dai dati analizzati risulta che, nelle aree del Paese dove presumibilmente i bisogni sociali sono più elevati, la spesa sociale si mantiene invece su livelli contenuti. Per comprendere meglio questo fenomeno, sarebbe necessario verificare se in quei territori intervengano altri soggetti pubblici — come lo Stato — a compensare le carenze, contribuendo alla copertura dei fabbisogni.

Un ulteriore aspetto che sfugge a questa analisi riguarda l'intervento caritatevole: in alcuni casi esso si integra con l'azione comunale, soprattutto attraverso il Terzo Settore; in altri casi, invece, opera in modo del tutto autonomo e quindi non risulta censito nei dati raccolti.

Dall'analisi dei rendiconti comunali relativi al periodo 2019-2024 emerge una tendenza complessivamente crescente della spesa sociale. Tale andamento può essere ricondotto, in particolare, a due eventi che hanno inciso in maniera significativa: l'emergenza pandemica e l'attuazione del PNRR, in corrispondenza dei quali si registrano gli incrementi più evidenti.

Tuttavia, persistono significative differenze territoriali. In particolare, alcune Regioni meridionali e insulari mostrano una capacità di spesa sociale più limitata, che non tiene il passo con le dinamiche osservate altrove. Tale criticità rischia di ampliare ulteriormente il divario Nord-Sud - già consolidato in altri ambiti economici e sociali - e di compromettere l'uniformità dei diritti di cittadinanza.

Ne derivano importanti implicazioni di *policy*: da un lato, la necessità di rafforzare i meccanismi perequativi nazionali per garantire un livello minimo e uniforme di prestazioni sociali; dall'altro, l'opportunità di sostenere le amministrazioni locali più fragili, non solo attraverso maggiori trasferimenti, ma anche tramite strumenti di *capacity building* e rafforzamento organizzativo. Solo in questo modo la crescita della spesa sociale potrà tradursi in un effettivo miglioramento dei servizi e in una riduzione delle disuguaglianze territoriali.

La spesa sociale *pro capite* in Italia evidenzia forti squilibri regionali: poche realtà con valori molto elevati, come Sardegna e Friuli Venezia-Giulia, innalzano la media delle rispettive aree, mentre vaste zone del Paese rimangono su livelli bassi e strutturalmente inadeguati. Questa eterogeneità mette a rischio l'equità territoriale e l'uniformità dei diritti sociali, rendendo necessario riequilibrare la distribuzione delle risorse e a garantire l'effettiva erogazione di *standard* minimi omogenei di servizi in tutte le Regioni.

Si rilevano anche differenze nella spesa sociale tra Comuni all'interno della stessa Regione evidenziando come le medie regionali possano celare situazioni molto eterogenee. Tale variabilità riflette non solo vincoli strutturali e risorse disponibili, ma anche scelte politiche e capacità amministrativa locale, sottolineando la necessità di interventi mirati per garantire un livello minimo uniforme di servizi sociali e ridurre le disuguaglianze territoriali.

Le differenze territoriali riflettono scelte politiche e priorità diverse tra le Regioni. Alcune, come il Trentino-Alto Adige e la Toscana, puntano sui servizi per l'infanzia, investendo sul capitale umano; altre, come la Sardegna e la Calabria, privilegiano i sussidi diretti, con effetti immediati, ma meno duraturi. In Lombardia e in Sicilia prevale invece l'assistenza residenziale.

Queste scelte, pur legate a fattori demografici, socio-economici e organizzativi, pongono interrogativi sulla capacità del sistema di garantire servizi equi e omogenei a livello nazionale, soprattutto per le fasce più fragili.

La composizione della spesa sociale comunale evidenzia una netta prevalenza delle componenti correnti, dedicate alla gestione immediata dei bisogni, mentre la quota destinata agli investimenti resta ancora limitata. Questa impostazione garantisce continuità e prossimità dei servizi, rispondendo

efficacemente alle esigenze della comunità, ma può allo stesso tempo rappresentare un vincolo per lo sviluppo strutturale del sistema di *welfare* locale. Sarebbe quindi opportuno valutare interventi mirati di lungo periodo, in grado di sostenere l'innovazione dei servizi, migliorare le infrastrutture e contribuire a una maggiore equità territoriale.

La spesa sociale *pro capite* tende ad aumentare con la dimensione demografica dei Comuni, evidenziando come quelli di maggiore popolazione dispongano di maggiori risorse e capacità organizzativa per erogare servizi. Tuttavia, le fasce più piccole e i Comuni molto grandi mostrano valori più contenuti o leggermente decrescenti, sottolineando la necessità di politiche mirate per garantire equità nell'accesso ai servizi sociali su tutto il territorio. Da rilevare che il finanziamento della spesa per i fabbricati destinati ad asili nido negli ultimi anni, trainato dal PNRR, segnala una precisa scelta di investimento strutturale volta a potenziare l'offerta di servizi per la prima infanzia. Tale dinamica, oltre a rappresentare un cambiamento rispetto alla tradizionale ampia prevalenza della spesa corrente per sussidi e assistenza, indica l'avvio di un percorso di rafforzamento delle infrastrutture sociali, con potenziali effetti positivi di lungo periodo sia in termini di inclusione che di riequilibrio territoriale.

Gli investimenti per potenziare i servizi all'infanzia hanno ricevuto un'attuazione a livello territoriale diversificata in termini di efficienza. Le aree più sviluppate mostrano un impegno maggiore e strutturale, mentre altre restano indietro, con il rischio di accentuare i divari nell'accesso ai servizi educativi. Questa situazione evidenzia la necessità di politiche e interventi capaci di garantire maggiore equilibrio e pari opportunità.

Un'analisi di dettaglio è stata condotta sulla distribuzione della spesa sociale e sulla sua coerenza con i bisogni territoriali, attraverso tre *focus* regionali rappresentativi di diverse aree del Paese, selezionati in base a specifici aspetti demografici e di spesa.

In Liguria - caratterizzata da una popolazione anziana, ma soggetta a ricambio demografico per effetto dei flussi migratori - i Comuni mostrano una destinazione delle risorse più equilibrata e coerente con la struttura demografica.

In Campania, dove si rileva una forte densità abitativa e una popolazione giovane, la spesa sociale *pro capite* risulta contenuta e poco adeguata alle esigenze dell'infanzia e dell'inclusione.

In Sardegna, che si distingue per l'elevata spesa sociale *pro capite*, l'allocazione delle risorse si concentra prevalentemente su disabilità e sostegno alle famiglie, trascurando altri ambiti rilevanti in un contesto segnato da elevati rischi di povertà.

Complessivamente, i Comuni liguri appaiono più allineati ai fabbisogni reali, mentre in Campania e Sardegna emerge la necessità di un miglior raccordo tra politiche sociali e caratteristiche demografiche.

Un altro aspetto rilevante riguarda le modalità di gestione dei servizi sociali. Nella seconda parte dell'analisi si è cercato di ricostruire quali soggetti vengano impiegati dai Comuni per l'erogazione di

tali servizi. Da questo quadro emerge con evidenza la distinzione tra soggetti di mercato e realtà del Terzo Settore che, in linea di principio, dovrebbero risultare prevalenti in questo ambito. Una prima modalità, meno impattante sul piano organizzativo, ma rilevante su quello finanziario, è l'erogazione di contributi economici a favore di soggetti che si trovino in determinate condizioni. In questo caso, l'impatto per l'ente locale è prevalentemente di natura economico-finanziaria e richiede la definizione preventiva di criteri chiari e l'adozione di procedure rigorose e trasparenti, così da evitare favoritismi. La modalità più diffusa è invece l'affidamento a soggetti esterni dello svolgimento di attività a finalità sociale. In questo ambito riveste un ruolo centrale il Terzo Settore che, secondo il principio di sussidiarietà, integra l'azione pubblica laddove questa non riesce ad arrivare, mettendo in campo associazioni di volontariato e realtà della società civile che, senza finalità lucrative, garantiscono servizi di rilevante utilità collettiva.

A volte i Comuni si dotano di strutture dedicate, gestite direttamente o tramite società partecipate, per l'erogazione dei servizi sociali. Un esempio tipico è quello delle residenze per anziani.

Un ulteriore elemento di interesse è rappresentato dalle modalità di affidamento dei servizi, osservate al fine di rilevare la misura del ricorso all'affidamento diretto rispetto a procedure di tipo concorrenziale. Va comunque ricordato che, in questo settore, l'affidamento diretto a soggetti *no profit* è generalmente considerato una modalità appropriata.

Il quadro che emerge dall'analisi delle modalità di affidamento è piuttosto complesso: le scelte procedurali e organizzative degli enti locali sono determinate sia da vincoli normativi sia da esigenze operative legate alla specificità dei servizi sociali. La frammentazione degli appalti, la prevalenza di affidamenti diretti per interventi di breve durata e il ricorso alle procedure aperte per servizi di lungo termine riflettono un equilibrio tra rapidità, continuità e qualità dell'offerta.

Tali dinamiche sottolineano tuttavia la necessità di una pianificazione strategica più strutturata, finalizzata a garantire stabilità, omogeneità territoriale e un utilizzo più efficiente delle risorse, in linea con i principi di uguaglianza e solidarietà che devono ispirare il sistema di *welfare*.

In conclusione, emerge come il sistema degli affidamenti nel settore socioassistenziale richieda una visione organica e strategica, capace di superare la frammentazione attuale, con l'obiettivo di conciliare tempestività di intervento e continuità del servizio, assicurando equità territoriale e sostenibilità nel tempo. Una progettazione degli appalti coerente e coordinata potrebbe rafforzare la capacità del *welfare* locale di rispondere in modo efficace ai bisogni della collettività, nel pieno rispetto dei principi costituzionali di uguaglianza, solidarietà e inclusione.

Il dibattito sul futuro del *welfare* evidenzia preoccupazioni sulla sua sostenibilità e prefigura un modello sempre più misto, fondato sulla collaborazione tra pubblico, privato e Terzo settore, con lo Stato limitato a funzioni di indirizzo e controllo. Ne emerge l'idea di un *welfare* più leggero e con minore

centralità statale, con possibili criticità nella tutela dei diritti sociali. In questo quadro, ai Comuni, in sinergia con il Terzo settore, è affidato un ruolo cruciale nel rispondere a bisogni crescenti e complessi, promuovendo coesione, inclusione ed economia solidale, anche grazie al contributo del volontariato e della partecipazione civica.





## APPENDICE



## Le tendenze demografiche italiane nel confronto europeo

Tabella 1/APP – Età mediana della popolazione

| Regioni italiane      | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Piemonte              | 46,4        | 46,8        | 47,2        | 47,6        | 48,0        | 48,4        | 48,7        | 49,1        | 49,4        | 49,8        | 50,0        | 50,3        |
| Valle d'Aosta/VdA     | 45,4        | 45,8        | 46,2        | 46,7        | 47,2        | 47,6        | 48,0        | 48,5        | 48,9        | 49,3        | 49,7        | 50,1        |
| Liguria               | 48,9        | 49,2        | 49,7        | 50,0        | 50,4        | 50,7        | 51,0        | 51,4        | 51,6        | 51,9        | 52,1        | 52,3        |
| Lombardia             | 44,4        | 44,8        | 45,2        | 45,5        | 45,9        | 46,3        | 46,6        | 47,0        | 47,2        | 47,6        | 47,9        | 48,2        |
| P.A. di Bolzano/Bozen | 42,1        | 42,4        | 42,8        | 43,2        | 43,5        | 43,8        | 44,1        | 44,4        | 44,5        | <b>44,8</b> | <b>44,9</b> | <b>45,2</b> |
| P.A. di Trento        | 43,9        | 44,2        | 44,6        | 45,0        | 45,4        | 45,8        | 46,1        | 46,5        | 46,7        | 47,1        | 47,4        | 47,8        |
| Veneto                | 44,6        | 45,0        | 45,5        | 46,0        | 46,5        | 46,9        | 47,3        | 47,7        | 48,1        | 48,5        | 48,9        | 49,3        |
| Friuli-Venezia Giulia | 46,9        | 47,3        | 47,7        | 48,1        | 48,5        | 48,9        | 49,3        | 49,7        | 50,0        | 50,3        | 50,6        | 51,0        |
| Emilia-Romagna        | 45,6        | 45,9        | 46,3        | 46,6        | 46,9        | 47,2        | 47,5        | 47,9        | 48,1        | 48,4        | 48,7        | 49,0        |
| Toscana               | 46,4        | 46,7        | 47,1        | 47,5        | 47,8        | 48,2        | 48,5        | 48,9        | 49,1        | 49,6        | 49,9        | 50,3        |
| Umbria                | 46,0        | 46,4        | 46,8        | 47,2        | 47,6        | 48,0        | 48,4        | 48,8        | 49,2        | 49,6        | 49,9        | 50,3        |
| Marche                | 45,5        | 45,9        | 46,3        | 46,7        | 47,2        | 47,5        | 48,0        | 48,4        | 48,8        | 49,2        | 49,5        | 49,8        |
| Lazio                 | 44,1        | 44,5        | 44,8        | 45,2        | 45,6        | 46,0        | 46,5        | 46,9        | 47,4        | 47,8        | 48,2        | 48,6        |
| Abruzzo               | 45,0        | 45,4        | 45,8        | 46,2        | 46,6        | 47,1        | 47,5        | 48,0        | 48,5        | 48,9        | 49,2        | 49,6        |
| Molise                | 45,6        | 46,0        | 46,5        | 46,8        | 47,2        | 47,6        | 48,1        | 48,7        | 49,3        | 49,7        | 50,0        | 50,3        |
| Campania              | <b>40,8</b> | <b>41,2</b> | <b>41,7</b> | <b>42,1</b> | <b>42,5</b> | <b>42,9</b> | <b>43,4</b> | <b>43,9</b> | <b>44,4</b> | 44,9        | 45,2        | 45,6        |
| Puglia                | 42,9        | 43,4        | 43,8        | 44,3        | 44,8        | 45,2        | 45,7        | 46,3        | 46,8        | 47,3        | 47,8        | 48,3        |
| Basilicata            | 44,3        | 44,7        | 45,2        | 45,7        | 46,1        | 46,6        | 47,1        | 47,6        | 48,1        | 48,6        | 49,0        | 49,5        |
| Calabria              | 42,8        | 43,2        | 43,7        | 44,0        | 44,4        | 44,8        | 45,3        | 45,9        | 46,5        | 46,9        | 47,3        | 47,7        |
| Sicilia               | 42,4        | 42,8        | 43,2        | 43,6        | 44,0        | 44,5        | 44,9        | 45,5        | 46,1        | 46,5        | 46,8        | 47,2        |
| Sardegna              | 45,1        | 45,6        | 46,2        | 46,7        | 47,2        | 47,7        | 48,3        | 48,9        | 49,6        | 50,1        | 50,6        | 51,1        |
| Distribuzione NUTS2   | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
| Q1                    | 40,5        | 40,7        | 40,9        | 41,2        | 41,3        | 41,6        | 41,7        | 42,0        | 42,4        | 42,6        | 42,7        | 42,9        |
| Mediana europea       | 42,4        | 42,7        | 43,0        | 43,2        | 43,4        | 43,8        | 44,0        | 44,2        | 44,4        | 44,6        | 44,7        | 44,9        |
| Q3                    | 44,6        | 44,8        | 45,0        | 45,2        | 45,6        | 45,8        | 46,0        | 46,3        | 46,5        | 46,7        | 46,8        | 47,0        |
| P90                   | 45,9        | 46,2        | 46,5        | 46,8        | 47,2        | 47,6        | 47,9        | 48,1        | 48,4        | 48,9        | 49,2        | 49,4        |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset demo\_r\_pjanind2)

Valori dell'indicatore tra il 2013 e il 2024 nelle Regioni italiane (in **grassetto** il valore minimo per anno e in *corsivo* il valore massimo). Confronto con la distribuzione NUTS2 Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile.

Tabella 2/APP – Tasso grezzo di variazione naturale della popolazione

| Regioni italiane      | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020         | 2021        | 2022         | 2023        |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| Piemonte              | -3,0        | -3,3        | -3,3        | -4,8        | -4,4        | -5,2        | -5,7        | -5,8        | -9,0         | -7,0        | -7,7         | -6,8        |
| Valle d'Aosta/VdA     | -0,8        | -1,8        | -1,3        | -4,1        | -3,3        | -4,3        | -4,6        | -4,4        | -8,3         | -6,1        | -6,1         | -5,3        |
| Liguria               | <b>-6,4</b> | <b>-6,7</b> | <b>-6,2</b> | <b>-7,8</b> | <b>-7,0</b> | <b>-8,0</b> | <b>-8,5</b> | <b>-8,2</b> | <b>-11,2</b> | <b>-9,3</b> | <b>-10,2</b> | <b>-8,8</b> |
| Lombardia             | -0,2        | -0,3        | -0,4        | -1,5        | -1,3        | -2,0        | -2,4        | -2,7        | -6,6         | -3,9        | -4,5         | -3,8        |
| P.A. di Bolzano/Bozen | 2,4         | 2,4         | 2,7         | 1,9         | 2,3         | 1,8         | 1,7         | 1,5         | -0,5         | 0,4         | -0,6         | 0,2         |
| P.A. di Trento        | 0,9         | 0,5         | 0,2         | -0,4        | -0,6        | -1,1        | -1,2        | -1,5        | -4,6         | -2,2        | -2,6         | -2,5        |
| Veneto                | -0,5        | -0,9        | -1,1        | -2,2        | -2,0        | -2,6        | -2,8        | -3,1        | -5,1         | -4,3        | -4,9         | -4,3        |
| Friuli-Venezia Giulia | -3,7        | -3,9        | -3,7        | -5,1        | -4,6        | -5,2        | -5,5        | -5,6        | -7,5         | -7,8        | -7,2         | -6,4        |
| Emilia-Romagna        | -2,2        | -2,2        | -2,5        | -3,5        | -3,3        | -4,1        | -3,9        | -4,3        | -6,6         | -5,7        | -5,7         | -5,1        |
| Toscana               | -3,3        | -3,4        | -3,3        | -4,8        | -4,2        | -4,9        | -5,0        | -5,5        | -6,9         | -6,8        | -7,5         | -6,4        |
| Umbria                | -3,2        | -3,1        | -3,2        | -4,8        | -4,4        | -5,3        | -4,9        | -5,4        | -6,7         | -7,2        | -7,8         | -7,1        |
| Marche                | -2,5        | -2,7        | -2,9        | -4,1        | -3,8        | -5,1        | -4,6        | -5,1        | -7,0         | -7,0        | -7,3         | -6,0        |
| Lazio                 | -0,5        | -0,4        | -0,8        | -1,7        | -1,6        | -2,6        | -2,6        | -3,1        | -4,3         | -4,7        | -4,9         | -5,2        |
| Abruzzo               | -2,5        | -2,7        | -2,9        | -3,9        | -3,4        | -4,5        | -4,4        | -4,7        | -6,1         | -6,2        | -6,9         | -6,5        |
| Molise                | -4,1        | -4,1        | -4,3        | -5,4        | -4,8        | -5,6        | -5,9        | -5,7        | -7,9         | -9,0        | -8,9         | -7,9        |
| Campania              | 0,4         | 0,1         | -0,1        | -1,0        | -0,5        | -1,1        | -1,0        | -1,2        | -2,4         | -3,1        | -3,0         | -2,9        |
| Puglia                | -0,4        | -0,6        | -0,9        | -1,9        | -1,6        | -2,5        | -2,5        | -2,9        | -4,4         | -5,1        | -4,7         | -4,6        |
| Basilicata            | -2,6        | -3,2        | -3,2        | -4,0        | -3,8        | -4,4        | -4,5        | -5,1        | -5,8         | -6,5        | -7,2         | -6,6        |
| Calabria              | -1,2        | -1,1        | -1,4        | -2,0        | -1,6        | -2,6        | -2,3        | -3,0        | -3,8         | -5,1        | -5,1         | -4,7        |
| Sicilia               | -1,0        | -1,0        | -0,9        | -1,9        | -1,6        | -2,6        | -2,3        | -2,8        | -3,7         | -4,5        | -4,7         | -4,4        |
| Sardegna              | -1,9        | -2,0        | -2,4        | -3,3        | -3,4        | -4,0        | -4,2        | -5,0        | -6,6         | -6,5        | -8,1         | -7,3        |
| Distribuzione NUTS2   | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020         | 2021        | 2022         | 2023        |
| Q1                    | -2,8        | -3,1        | -2,5        | -3,3        | -2,9        | -3,0        | -3,4        | -3,5        | -4,8         | -5,9        | -5,5         | -5,2        |
| Mediana europea       | -0,8        | -1,3        | -0,6        | -1,2        | -0,9        | -1,2        | -1,5        | -1,4        | -2,6         | -3,0        | -3,2         | -3,1        |
| Q3                    | 1,4         | 0,7         | 1,5         | 0,8         | 1,1         | 0,9         | 0,6         | 0,5         | -0,6         | -0,5        | -1,2         | -1,2        |
| P90                   | 3,0         | 2,4         | 3,4         | 2,8         | 2,8         | 2,4         | 2,3         | 2,2         | 1,4          | 1,3         | 0,7          | 0,7         |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset tgs00099)

Valori dell'indicatore tra il 2012 e il 2023 nelle Regioni italiane (in **grassetto** il valore minimo per anno e in *corsivo* il valore massimo). Confronto con la distribuzione NUTS2 Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile.

Tabella 3/APP - Tasso di dipendenza (0-14+&gt;65 su 15-64)

| Regioni italiane      | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Piemonte              | 58,2        | 59,2        | 60,0        | 60,4        | 60,8        | 61,0        | 61,2        | 61,5        | 61,6        | 61,7        | 61,5        | 61,5        |
| Valle d'Aosta/VdA     | 55,6        | 56,4        | 57,4        | 57,8        | 58,1        | 58,4        | 58,6        | 59,0        | 58,9        | 59,0        | 58,9        | 59,0        |
| Liguria               | 64,5        | 65,1        | 65,9        | 66,1        | 66,0        | 65,9        | 65,7        | 65,8        | 65,8        | 65,8        | 65,4        | 65,2        |
| Lombardia             | 54,7        | 55,5        | 56,1        | 56,5        | 56,8        | 56,9        | 56,9        | 57,0        | 56,7        | 56,9        | 56,6        | 56,4        |
| P.A. di Bolzano/Bozen | 53,6        | 53,8        | 54,0        | 54,2        | 54,3        | 54,5        | 54,7        | 54,9        | 54,3        | 55,2        | 55,4        | 55,6        |
| P.A. di Trento        | 55,0        | 55,3        | 55,8        | 56,3        | 56,6        | 56,9        | 57,3        | 57,5        | 57,1        | 57,8        | 58,1        | 58,2        |
| Veneto                | 54,3        | 55,0        | 55,6        | 56,0        | 56,4        | 56,6        | 56,7        | 56,9        | 56,9        | 57,3        | 57,4        | 57,5        |
| Friuli-Venezia Giulia | 59,0        | 59,9        | 60,8        | 61,3        | 61,7        | 61,8        | 61,9        | 62,2        | 62,0        | 62,1        | 62,0        | 62,0        |
| Emilia-Romagna        | 57,8        | 58,4        | 59,0        | 59,2        | 59,3        | 59,1        | 59,0        | 58,9        | 58,5        | 58,6        | 58,3        | 58,1        |
| Toscana               | 59,0        | 59,8        | 60,5        | 60,8        | 60,9        | 60,9        | 60,9        | 61,1        | 60,8        | 61,1        | 60,7        | 60,7        |
| Umbria                | 58,7        | 59,7        | 60,6        | 60,9        | 61,3        | 61,3        | 61,5        | 61,8        | 62,3        | 62,6        | 62,3        | 62,3        |
| Marche                | 57,6        | 58,2        | 58,8        | 59,2        | 59,6        | 59,7        | 59,9        | 60,2        | 60,5        | 60,7        | 60,7        | 60,8        |
| Lazio                 | 52,1        | 52,8        | 53,3        | 53,6        | 53,9        | 54,0        | 54,1        | 54,5        | 55,3        | 55,5        | 55,4        | 55,4        |
| Abruzzo               | 53,7        | 54,4        | 55,1        | 55,6        | 56,1        | 56,5        | 56,9        | 57,5        | 58,6        | 58,9        | 59,1        | 59,5        |
| Molise                | 53,3        | 53,9        | 54,6        | 54,8        | 55,2        | 55,5        | 56,1        | 57,3        | 58,6        | 59,1        | 59,3        | 59,7        |
| Campania              | 48,8        | <b>49,2</b> | <b>49,4</b> | <b>49,5</b> | <b>49,7</b> | <b>49,7</b> | <b>49,9</b> | <b>50,4</b> | <b>52,1</b> | <b>51,9</b> | <b>52,1</b> | <b>52,5</b> |
| Puglia                | 51,6        | 52,3        | 53,0        | 53,3        | 53,7        | 53,9        | 54,3        | 54,8        | 56,0        | 56,1        | 56,5        | 57,0        |
| Basilicata            | 51,3        | 51,8        | 52,4        | 52,6        | 53,0        | 53,2        | 53,6        | 54,3        | 55,6        | 56,2        | 56,6        | 57,4        |
| Calabria              | 50,5        | 51,1        | 51,7        | 52,1        | 52,6        | 52,9        | 53,5        | 54,4        | 56,4        | 56,7        | 57,2        | 57,8        |
| Sicilia               | 51,6        | 52,2        | 52,6        | 52,9        | 53,2        | 53,5        | 53,8        | 54,4        | 56,3        | 56,3        | 56,6        | 57,0        |
| Sardegna              | <b>48,7</b> | 49,8        | 50,7        | 51,5        | 52,3        | 53,0        | 53,8        | 54,9        | 56,7        | 57,2        | 57,8        | 58,5        |
| Distribuzione NUTS2   | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022        | 2023        | 2024        |
| Q1                    | 47,9        | 48,2        | 48,9        | 49,4        | 50,1        | 50,7        | 51,3        | 51,7        | 52,6        | 53,4        | 54,2        | 54,5        |
| Mediana europea       | 51,3        | 51,4        | 52,4        | 52,6        | 53,3        | 54,0        | 54,5        | 55,1        | 56,0        | 56,6        | 57,0        | 57,3        |
| Q3                    | 55,5        | 55,9        | 56,7        | 57,4        | 58,2        | 58,9        | 59,3        | 59,9        | 60,4        | 60,8        | 61,1        | 61,3        |
| P90                   | 59,1        | 59,8        | 60,7        | 61,3        | 62,1        | 63,1        | 63,7        | 64,6        | 65,1        | 65,6        | 66,0        | 66,3        |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset demo\_r\_pjanind2)

Valori dell'indicatore tra il 2013 e il 2024 nelle Regioni italiane (in **grassetto** il valore minimo per anno e in *corsivo* il valore massimo). Confronto con la distribuzione NUTS2 Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile.

Tabella 4/APP - Abbandono precoce di istruzione e formazione - Totale

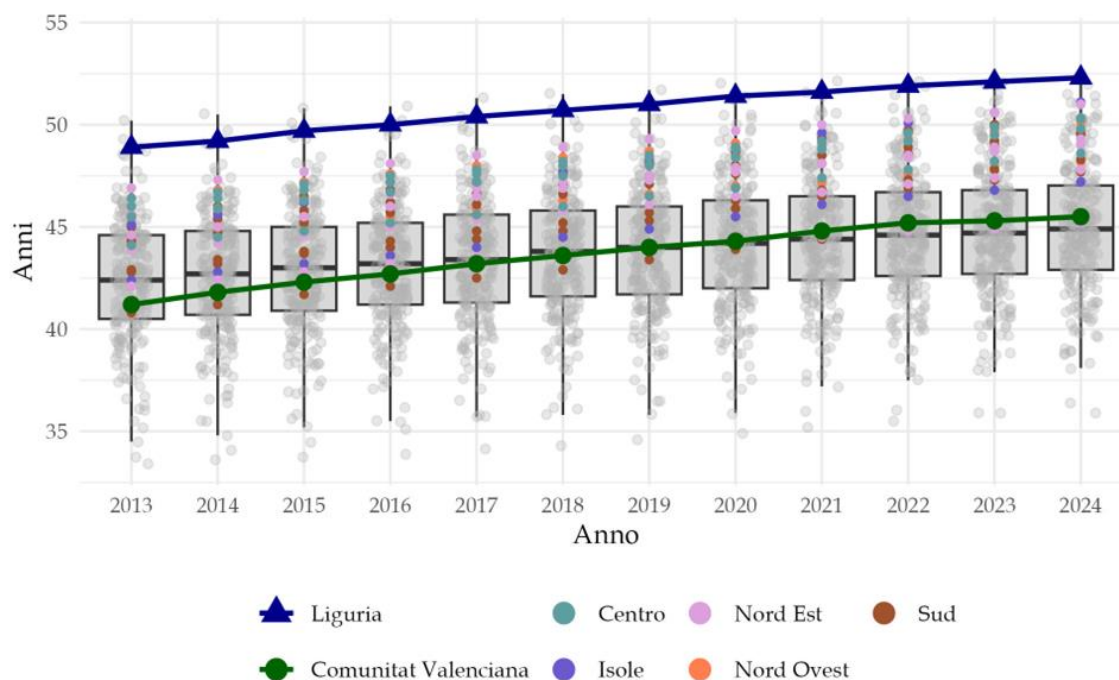
| Regioni italiane      | 2013        | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       | 2021       | 2022       | 2023       | 2024       |
|-----------------------|-------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Piemonte              | 15,7        | 12,7       | 12,6       | 10,2       | 11,3       | 13,5       | 10,7       | 12,1       | 11,4       | 11,0       | 8,8        | 8,7        |
| Valle d'Aosta/VdA     | 19,6        | n.a.       | n.a.       | n.a.       | n.a.       | n.a.       | n.a.       | n.a.       | n.a.       | n.a.       | n.a.       | n.a.       |
| Liguria               | 14,8        | 13,6       | 12,0       | 11,4       | 13,1       | 12,8       | 9,7        | 10,0       | 12,9       | 10,3       | 10,2       | 9,0        |
| Lombardia             | 15,3        | 12,9       | 13,1       | 12,7       | 12,0       | 13,1       | 11,3       | 13,1       | 11,3       | 9,9        | 7,8        | 7,7        |
| P.A. di Bolzano/Bozen | 16,4        | 13,1       | 13,1       | 11,1       | 13,8       | 11,0       | 11,6       | 13,6       | 12,9       | 13,5       | 16,2       | 14,7       |
| P.A. di Trento        | 10,8        | 8,5        | 8,7        | 7,9        | 7,8        | <b>6,8</b> | <b>6,7</b> | <b>7,8</b> | 8,8        | 7,3        | 8,2        | 6,5        |
| Veneto                | <b>10,0</b> | <b>8,4</b> | 8,1        | 6,9        | 10,5       | 10,9       | 8,3        | 11,2       | 9,3        | 9,5        | 9,8        | 9,0        |
| Friuli-Venezia Giulia | 11,1        | 11,1       | <b>6,9</b> | 8,0        | 10,3       | 8,9        | 8,7        | 8,8        | 8,6        | 7,7        | 6,6        | 8,2        |
| Emilia-Romagna        | 15,1        | 13,2       | 13,3       | 11,3       | 9,9        | 10,8       | 11,1       | 10,1       | 9,9        | 9,5        | 7,3        | 7,9        |
| Toscana               | 16,2        | 13,8       | 13,4       | 11,5       | 10,9       | 10,3       | 10,1       | 12,9       | 11,1       | 10,7       | 9,3        | 8,8        |
| Umbria                | 11,5        | 9,1        | 8,1        | <b>6,7</b> | 9,3        | 8,3        | 9,3        | 12,6       | 12,0       | 7,3        | <b>5,6</b> | <b>5,9</b> |
| Marche                | 13,2        | 10,9       | 10,0       | 11,0       | 10,1       | 9,7        | 8,5        | 9,2        | 7,9        | 5,8        | 6,1        | 9,1        |
| Lazio                 | 12,2        | 12,5       | 11,3       | 10,9       | 11,0       | 11,0       | 11,6       | 12,2       | 9,2        | 7,4        | 6,1        | 7,4        |
| Abruzzo               | 10,8        | 9,6        | 14,2       | 12,4       | <b>7,4</b> | 8,4        | 9,9        | 10,1       | 8,0        | 9,3        | 9,1        | 7,9        |
| Molise                | 15,3        | 12,1       | 10,1       | 10,3       | 12,0       | 10,2       | 10,7       | 9,2        | <b>7,6</b> | 8,3        | NA         | NA         |
| Campania              | 21,9        | 19,7       | 18,8       | 18,1       | 19,1       | 18,4       | 17,2       | 19,0       | 16,4       | 16,1       | 16,0       | 13,3       |
| Puglia                | 19,9        | 16,9       | 16,7       | 16,9       | 18,6       | 17,6       | 17,8       | 18,5       | 17,6       | 14,6       | 12,8       | 9,9        |
| Basilicata            | 14,9        | 12,3       | 10,3       | 13,6       | 13,8       | 11,0       | 11,7       | 13,6       | 8,7        | <b>5,3</b> | 8,6        | 9,1        |
| Calabria              | 16,2        | 16,8       | 16,1       | 15,7       | 16,3       | 20,0       | 18,9       | 16,9       | 14,0       | 10,3       | 11,8       | 10,8       |
| Sicilia               | 25,4        | 24,0       | 24,3       | 23,5       | 20,9       | 22,0       | 22,3       | 21,8       | 21,2       | 18,8       | 17,1       | 15,2       |
| Sardegna              | 24,3        | 23,5       | 22,9       | 18,1       | 21,2       | 22,8       | 17,7       | 12,9       | 13,2       | 14,7       | 17,3       | 14,5       |
| Distribuzione NUTS2   | 2013        | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       | 2021       | 2022       | 2023       | 2024       |
| Q1                    | 7,4         | 7,0        | 7,2        | 7,0        | 7,3        | 7,1        | 6,9        | 7,1        | 6,8        | 6,7        | 6,9        | 6,7        |
| Mediana europea       | 9,9         | 9,5        | 9,8        | 9,2        | 9,4        | 9,9        | 9,5        | 9,1        | 9,3        | 9,5        | 9,1        | 9,0        |
| Q3                    | 14,8        | 13,6       | 13,7       | 12,7       | 12,9       | 12,1       | 12,3       | 12,6       | 12,6       | 12,4       | 13,2       | 13,0       |
| P90                   | 20,3        | 19,7       | 19,1       | 18,2       | 18,4       | 19,0       | 17,8       | 18,4       | 15,4       | 16,1       | 17,0       | 15,3       |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset edat\_lfse\_16)

Valori dell'indicatore tra il 2013 e il 2024 nelle Regioni italiane (in **grassetto** il valore minimo per anno e in *corsivo* il valore massimo). Confronto con la distribuzione NUTS2 Q1 = primo quartile; Q3 = terzo quartile; P90 = 90° percentile.

## Tendenze demografiche *Focus: Regioni Liguria, Campania e Sardegna*

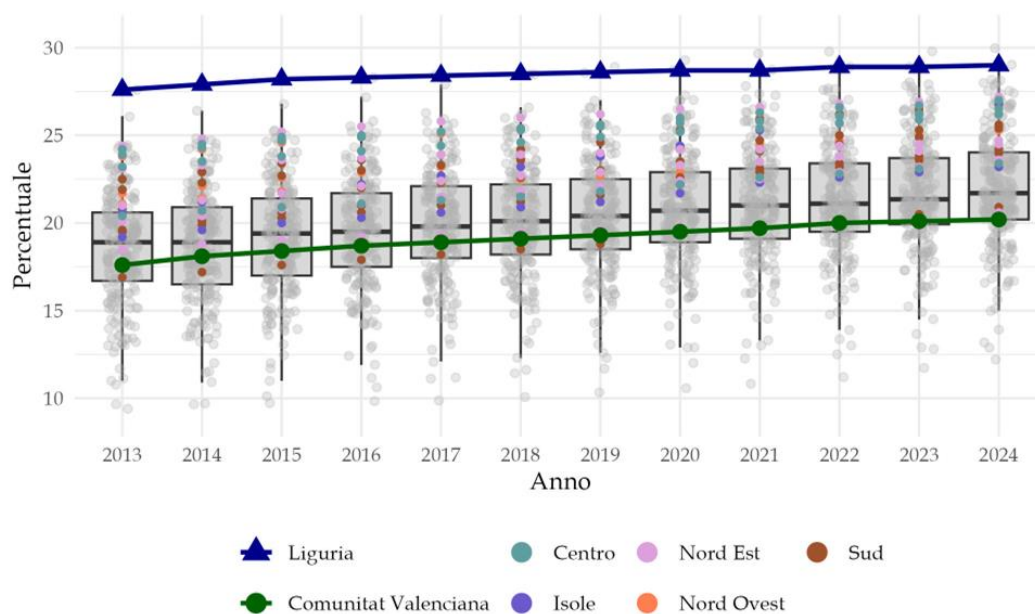
Grafico 1/APP - Tendenze Demografiche - *Focus Liguria* - Età mediana della popolazione



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset demo\_r\_pjanind2)

Box and whiskers plot tra il 2013 e il 2024. Posizionamento della Liguria rispetto alla distribuzione NUTS2 dell'indicatore: Età mediana della popolazione.

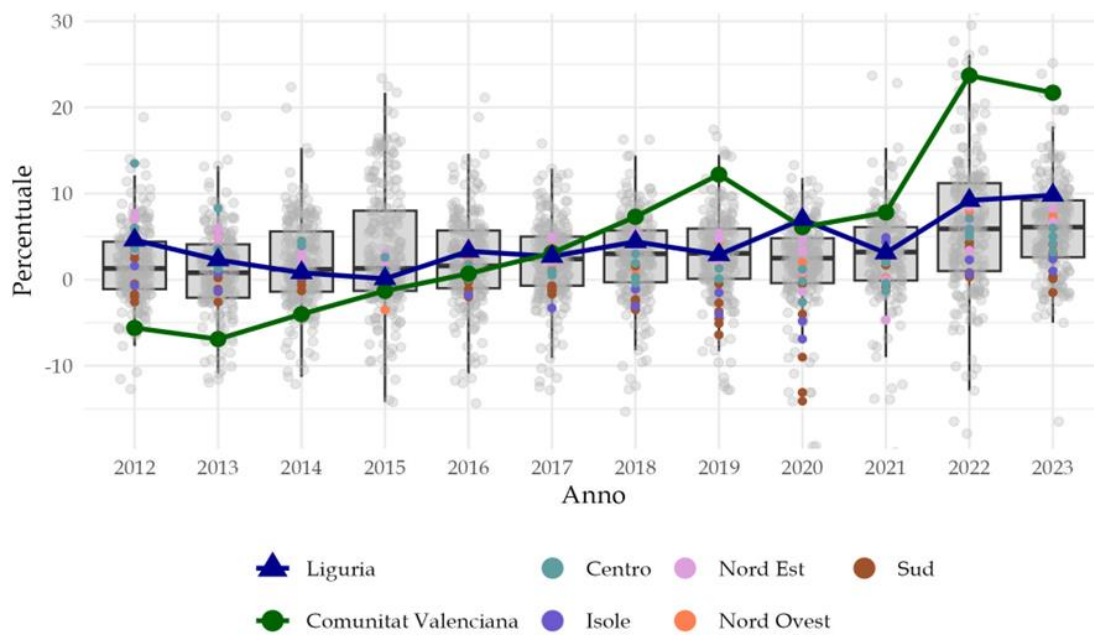
Grafico 2/APP - Tendenze Demografiche - *Focus Liguria* - Proporzioni di popolazione >65



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset demo\_r\_pjanind2)

Box and whiskers plot tra il 2013 e il 2024. Posizionamento della Liguria rispetto alla distribuzione NUTS2 dell'indicatore: Proporzioni di popolazione >65.

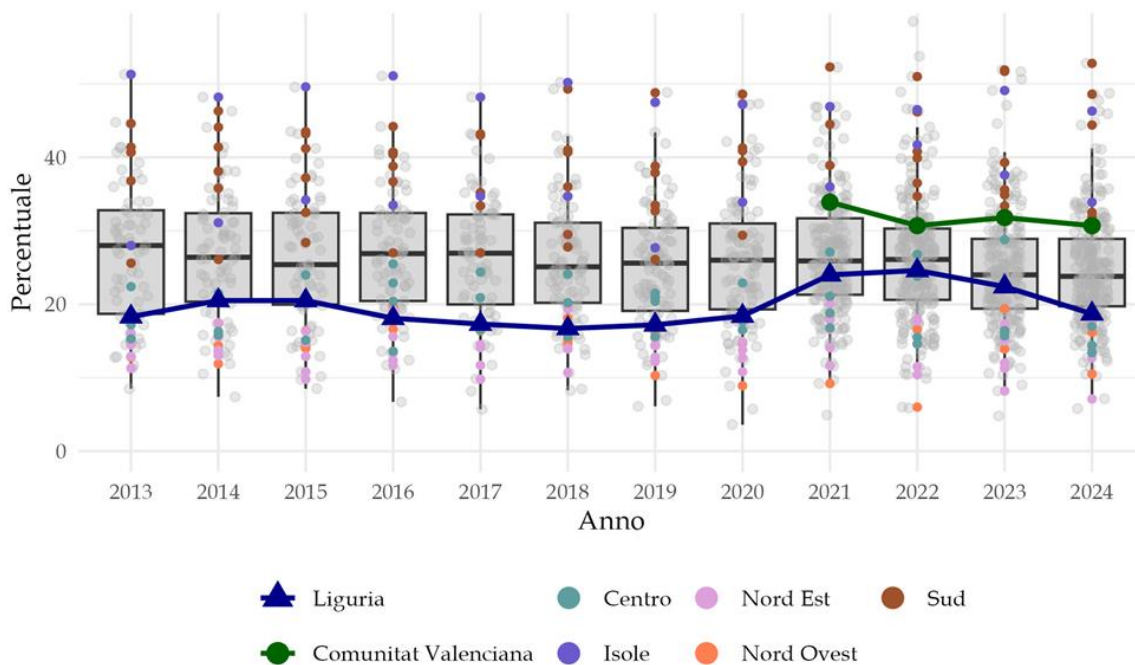
**Grafico 3/APP - Tendenze Demografiche - Focus Liguria - Tasso grezzo di migrazione netta**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset tgs00099)

Box and whiskers plot tra il 2012 e il 2023. Posizionamento della Liguria rispetto alla distribuzione NUTS2 dell'indicatore: Tasso grezzo di migrazione netta.

**Grafico 4/APP - Tendenze Demografiche - Focus Liguria - Popolazione a rischio di povertà prima di trasferimenti sociali**

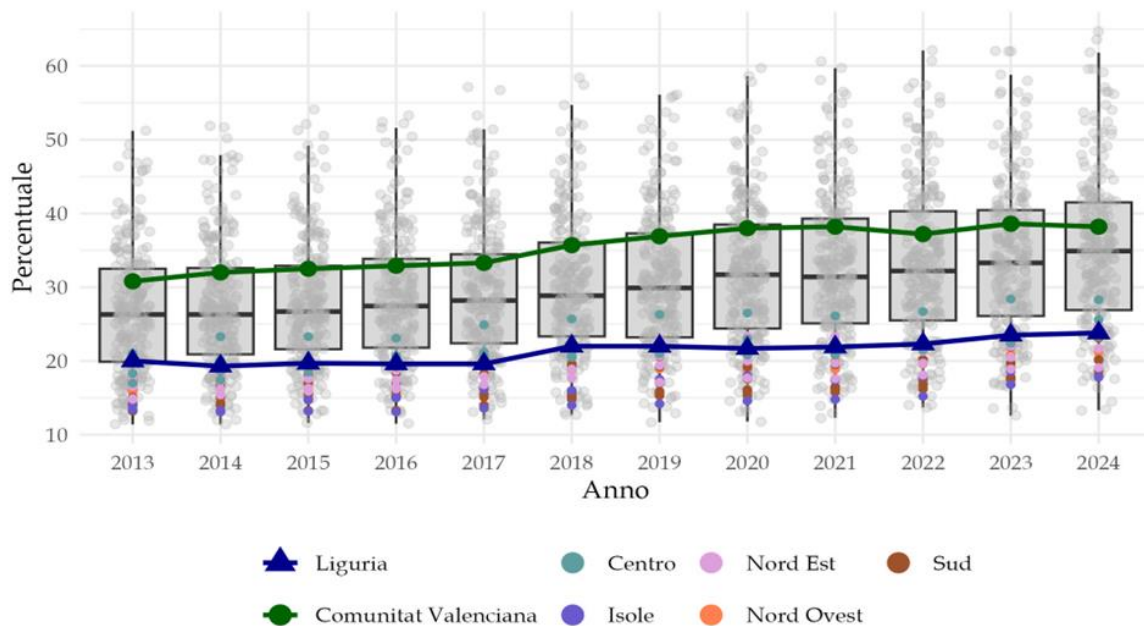


Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset ilc\_li10\_r)

Box and whiskers plot tra il 2013 e il 2024. Posizionamento della Liguria rispetto alla distribuzione NUTS2 dell'indicatore: Popolazione a rischio di povertà prima di trasferimenti sociali.



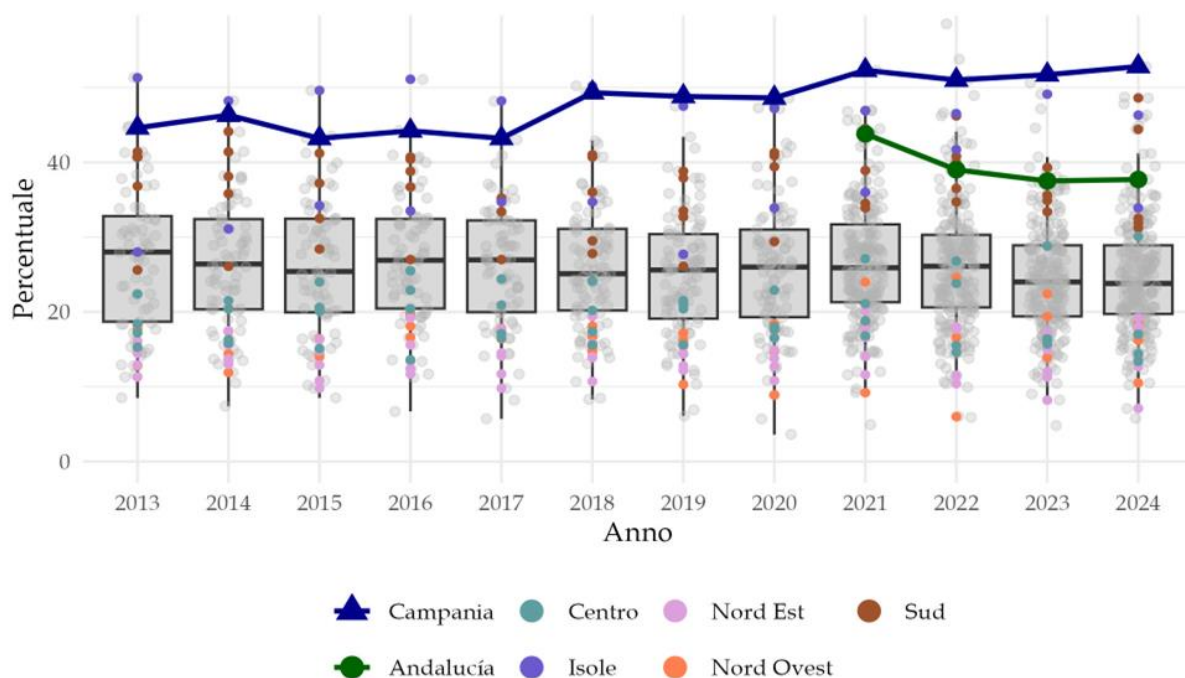
**Grafico 5/APP - Tendenze Demografiche - Focus Liguria - Tassi di istruzione superiore su popolazione da 25 a 64 anni**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset tgs00109)

Box and whiskers plot tra il 2013 e il 2024. Posizionamento della Liguria rispetto alla distribuzione NUTS2 dell'indicatore: Tassi di istruzione superiore su popolazione da 25 a 64 anni - Totale.

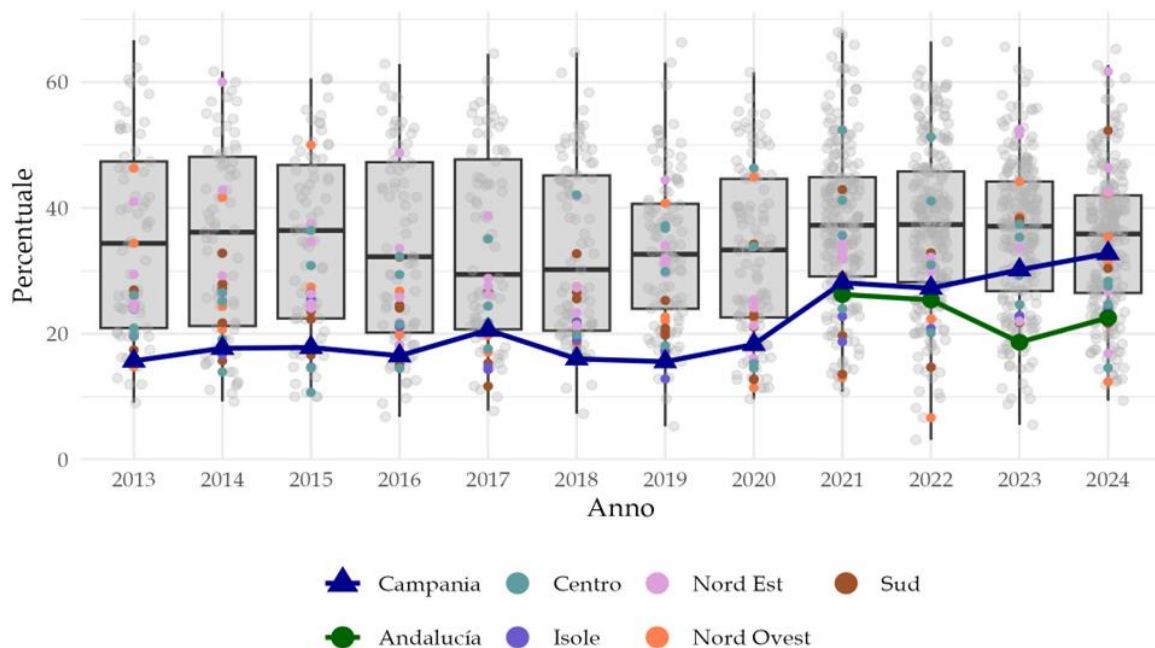
**Grafico 6/APP - Tendenze Demografiche - Focus Campania - Popolazione a rischio di povertà prima di trasferimenti sociali**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset ilc\_li10\_r)

Box and whiskers plot tra il 2013 e il 2024. Posizionamento della Campania rispetto alla distribuzione NUTS2 dell'indicatore: Popolazione a rischio di povertà prima di trasferimenti sociali.

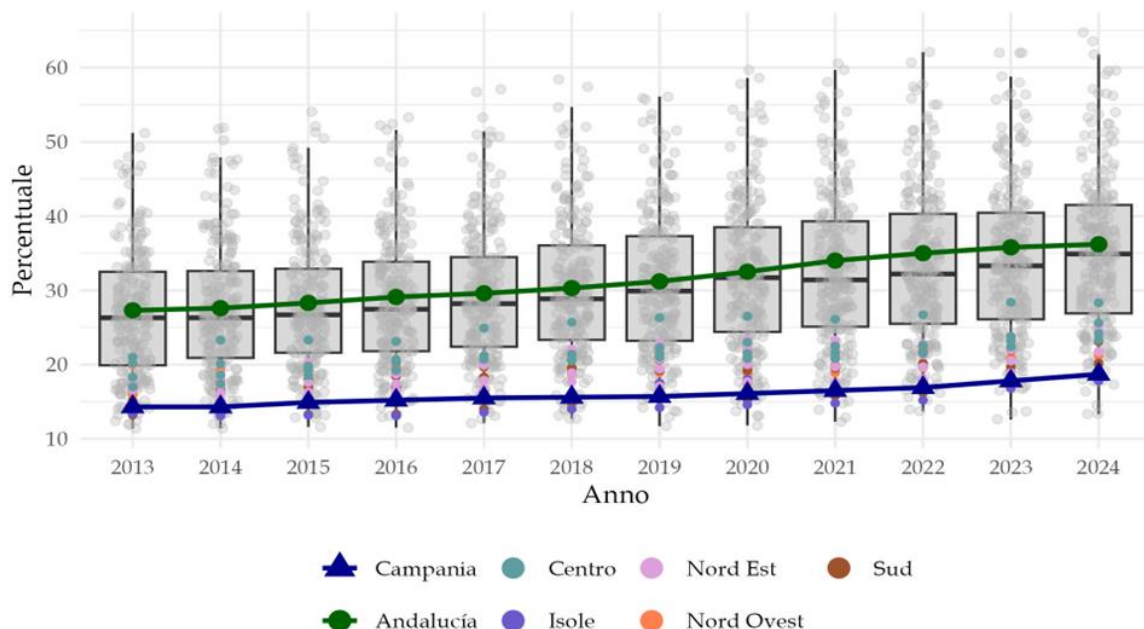
**Grafico 7/APP - Tendenze Demografiche - Focus Campania - Miglioramento relativo del rischio di povertà con trasferimenti sociali**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset ilc\_li10\_r)

Box and whiskers plot tra il 2013 e il 2024. Posizionamento della Campania rispetto alla distribuzione NUTS2 dell'indicatore: Miglioramento relativo del rischio di povertà con trasferimenti sociali.

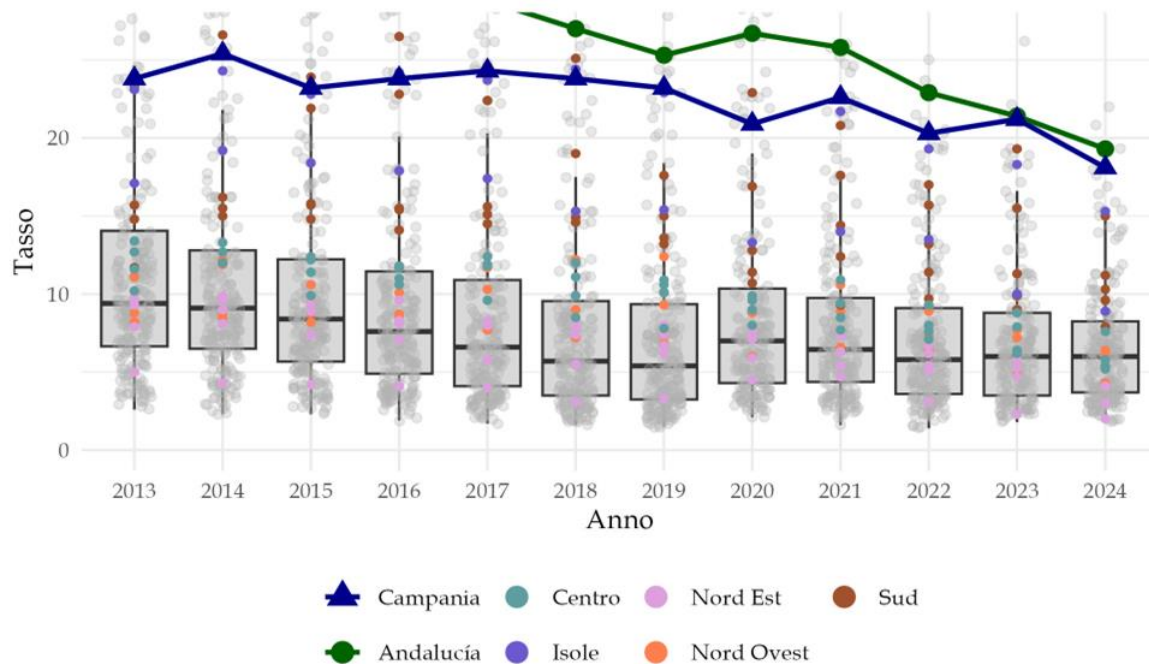
**Grafico 8/APP - Tendenze Demografiche - Focus Campania - Tassi di istruzione superiore su popolazione da 25 a 64 anni**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset tgs00109)

Box and whiskers plot tra il 2013 e il 2024. Posizionamento della Campania rispetto alla distribuzione NUTS2 dell'indicatore: Tassi di istruzione superiore su popolazione da 25 a 64 anni - Totale.

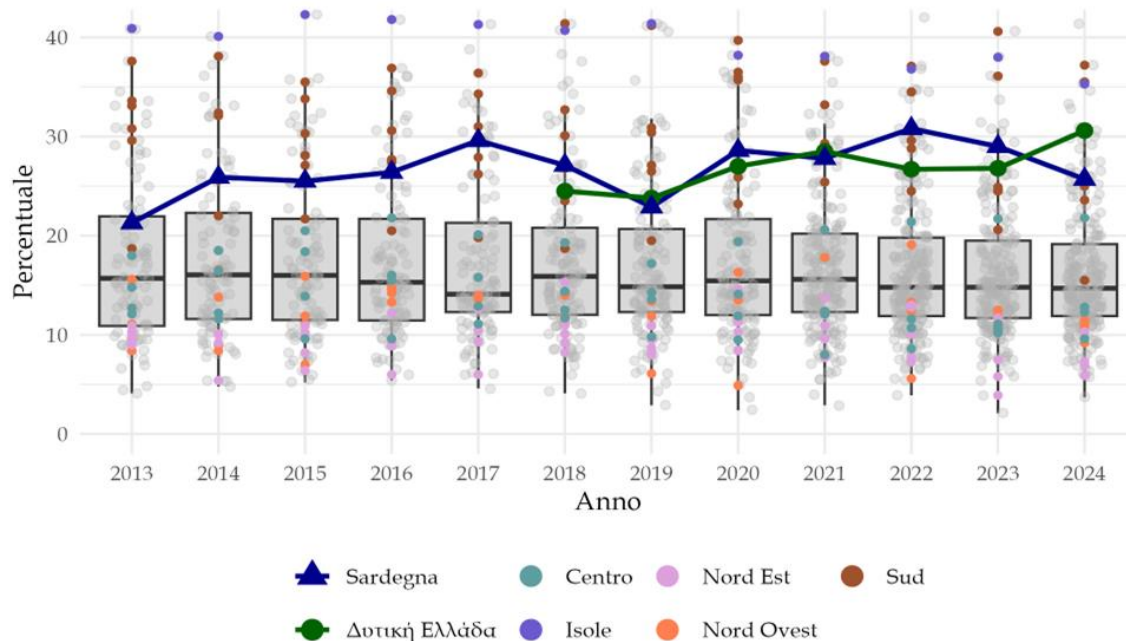
**Grafico 9/APP - Tendenze Demografiche - Focus Campania - Tasso di disoccupazione da 15 a 64 anni - Femminile**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset lfst\_r\_lfur2gac)

Box and whiskers plot tra il 2013 e il 2024. Posizionamento della Campania rispetto alla distribuzione NUTS2 dell'indicatore: Tasso di disoccupazione da 15 a 64 anni - Femminile.

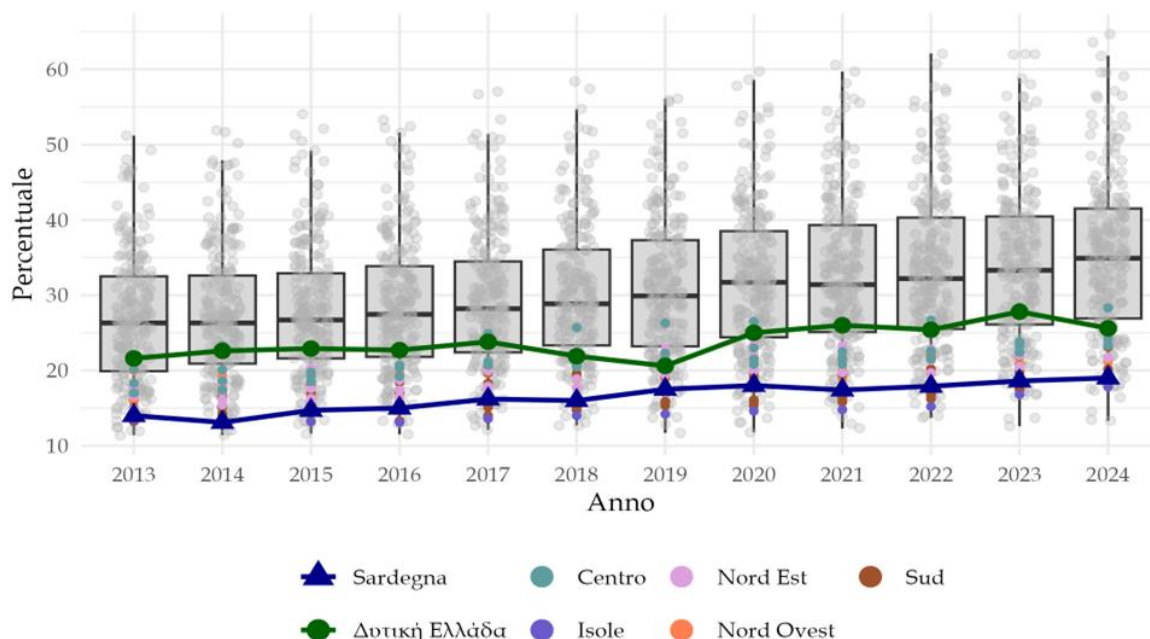
**Grafico 10/APP - Tendenze Demografiche - Focus Sardegna - Proporzione della popolazione a rischio di povertà**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset ilc\_li41)

Box and whiskers plot tra il 2013 e il 2024. Posizionamento della Sardegna rispetto alla distribuzione NUTS2 dell'indicatore: Proporzione della popolazione a rischio di povertà.

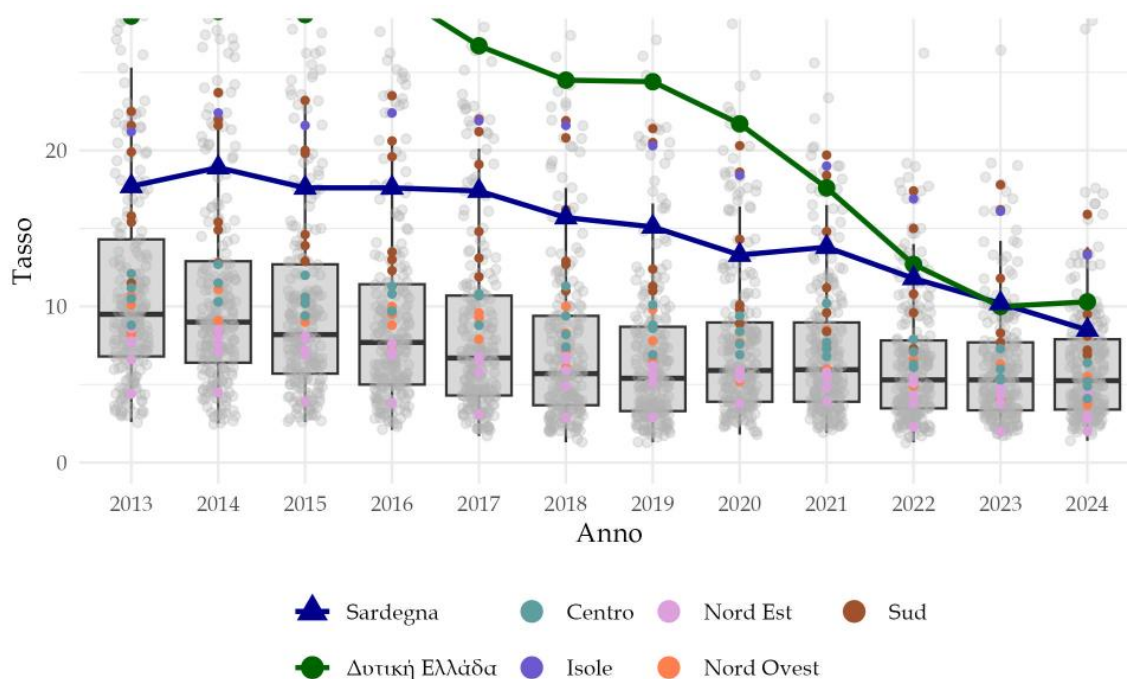
**Grafico 11/APP - Tendenze Demografiche - Focus Sardegna - Tassi di istruzione superiore su popolazione da 25 a 64 anni - Totale**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset tgs00109)

Box and whiskers plot tra il 2013 e il 2024. Posizionamento della Sardegna rispetto alla distribuzione NUTS2 dell'indicatore: Tassi di istruzione superiore su popolazione da 25 a 64 anni - Totale.

**Grafico 12/APP - Tendenze Demografiche - Focus Sardegna - Tasso di disoccupazione da 15 a 64 anni - Totale**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati EUROSTAT (dataset lfst\_r\_lfur2gac)

Box and whiskers plot tra il 2013 e il 2024. Posizionamento della Sardegna rispetto alla distribuzione NUTS2 dell'indicatore: Tasso di disoccupazione da 15 a 64 anni - Totale.



## La spesa sociale – Analisi dati BDAP

Tabella 5/APP – Spesa sociale (Missione 12 al netto dei servizi cimiteriali) – Capacità di pagamento e pro capite – Anno 2024 – Area Nord-ovest

| Area geografica   | Regione        | Provincia             | Impegni          | Pagamenti        | Popolazione 2024 | Capacità di pagamento Spesa sociale | Spesa sociale <i>pro capite</i> |
|-------------------|----------------|-----------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------------------------|---------------------------------|
| Nord-ovest        | Valle d’Aosta  | Aosta                 | 13.419.552,64    | 12.844.476,75    | 122.877          | 95,7                                | 105                             |
|                   | Valle d’Aosta  | Totale                | 13.419.552,64    | 12.844.476,75    | 122.877          | 95,7                                | 105                             |
|                   | Piemonte       | Alessandria           | 37.239.222,60    | 32.309.087,73    | 403.556          | 86,8                                | 80                              |
|                   |                | Asti                  | 28.084.698,59    | 27.114.309,80    | 206.136          | 96,5                                | 132                             |
|                   |                | Biella                | 19.759.675,32    | 20.108.067,95    | 168.583          | 101,8                               | 119                             |
|                   |                | Cuneo                 | 66.228.733,71    | 66.899.464,48    | 579.402          | 101,0                               | 115                             |
|                   |                | Novara                | 60.010.737,44    | 57.414.608,25    | 363.482          | 95,7                                | 158                             |
|                   |                | Torino                | 388.128.003,48   | 388.607.566,69   | 2.204.335        | 100,1                               | 176                             |
|                   |                | Verbano-Cusio-Ossola  | 25.553.655,99    | 25.471.123,90    | 150.277          | 99,7                                | 169                             |
|                   |                | Vercelli              | 24.618.239,48    | 24.437.834,96    | 164.335          | 99,3                                | 149                             |
|                   |                | Piemonte Totale       |                  | 649.622.966,61   | 642.362.063,76   | 4.240.106                           | 98,9                            |
|                   | Lombardia      | Bergamo               | 181.278.079,19   | 179.181.840,50   | 1.102.980        | 98,8                                | 162                             |
|                   |                | Brescia               | 218.486.953,22   | 212.253.672,20   | 1.260.167        | 97,1                                | 168                             |
|                   |                | Como                  | 91.090.047,53    | 89.061.654,48    | 590.248          | 97,8                                | 151                             |
|                   |                | Cremona               | 75.335.938,75    | 68.446.242,65    | 351.305          | 90,9                                | 195                             |
|                   |                | Lecco                 | 59.557.840,01    | 57.725.629,10    | 333.270          | 96,9                                | 173                             |
|                   |                | Lodi                  | 31.940.887,72    | 32.403.975,55    | 229.473          | 101,4                               | 141                             |
|                   |                | Mantova               | 72.036.332,99    | 71.523.491,32    | 407.002          | 99,3                                | 176                             |
|                   |                | Milano                | 769.193.660,96   | 764.436.674,18   | 3.245.459        | 99,4                                | 236                             |
|                   |                | Monza e della Brianza | 177.749.578,33   | 169.625.980,28   | 870.131          | 95,4                                | 195                             |
|                   |                | Pavia                 | 88.026.032,81    | 84.495.705,76    | 537.831          | 96,0                                | 157                             |
|                   |                | Sondrio               | 27.793.830,05    | 26.743.884,01    | 178.873          | 96,2                                | 150                             |
|                   |                | Varese                | 156.960.246,12   | 149.517.215,32   | 880.103          | 95,3                                | 170                             |
|                   |                | Lombardia Totale      |                  | 1.949.449.427,68 | 1.905.415.965,35 | 9.986.842                           | 97,7                            |
|                   | Liguria        | Genova                | 206.179.071,38   | 199.647.034,62   | 817.628          | 96,8                                | 244                             |
|                   |                | Imperia               | 37.900.296,37    | 38.652.559,37    | 203.196          | 102,0                               | 190                             |
|                   |                | La Spezia             | 30.269.874,89    | 29.772.615,13    | 215.091          | 98,4                                | 138                             |
|                   |                | Savona                | 49.210.516,77    | 48.496.548,38    | 266.892          | 98,5                                | 182                             |
|                   | Liguria Totale |                       | 323.559.759,41   | 316.568.757,50   | 1.502.807        | 97,8                                | 211                             |
| Nord-ovest Totale |                |                       | 2.936.051.706,34 | 2.877.191.263,36 | 15.852.632       | 98,0                                | 181                             |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; aggiornamento luglio 2025

➔ segue

**Tabella 5/APP – Spesa sociale (Missione 12 al netto dei servizi cimiteriali) – Capacità di pagamento e pro capite – Anno 2024 – Area Nord-est (segue)**

| Area geografica | Regione                      | Provincia     | Impegni          | Pagamenti        | Popolazione 2024 | Capacità di pagamento Spesa sociale | Spesa sociale <i>pro capite</i> |
|-----------------|------------------------------|---------------|------------------|------------------|------------------|-------------------------------------|---------------------------------|
| Nord-est        | Trentino-Alto Adige          | Bolzano       | 182.550.916,38   | 170.903.964,38   | 534.351          | 93,6                                | 320                             |
|                 |                              | Trento        | 135.039.205,74   | 131.519.561,60   | 539.447          | 97,4                                | 244                             |
|                 | Trentino-Alto Adige Totale   |               | 317.590.122,12   | 302.423.525,98   | 1.073.798        | 95,2                                | 282                             |
|                 | Veneto                       | Belluno       | 22.087.902,60    | 20.230.707,57    | 193.874          | 91,6                                | 104                             |
|                 |                              | Padova        | 138.939.257,65   | 132.816.606,18   | 929.277          | 95,6                                | 143                             |
|                 |                              | Rovigo        | 31.587.808,90    | 31.778.450,08    | 224.037          | 100,6                               | 142                             |
|                 |                              | Treviso       | 108.459.548,93   | 98.261.071,50    | 879.388          | 90,6                                | 112                             |
|                 |                              | Venezia       | 176.816.981,14   | 167.600.358,79   | 835.405          | 94,8                                | 201                             |
|                 |                              | Verona        | 139.999.478,42   | 136.767.331,81   | 926.970          | 97,7                                | 148                             |
|                 |                              | Vicenza       | 114.914.854,35   | 114.601.707,70   | 841.796          | 99,7                                | 136                             |
|                 |                              | Veneto Totale |                  | 732.805.831,99   | 702.056.233,63   | 4.811.782                           | 95,8                            |
|                 | Friuli-Venezia Giulia        | Gorizia       | 69.596.414,51    | 68.653.969,48    | 138.314          | 98,6                                | 496                             |
|                 |                              | Pordenone     | 112.078.859,02   | 110.111.283,25   | 304.241          | 98,2                                | 362                             |
|                 |                              | Trieste       | 151.385.634,69   | 145.112.156,08   | 227.555          | 95,9                                | 638                             |
|                 |                              | Udine         | 175.146.977,13   | 172.935.695,60   | 512.748          | 98,7                                | 337                             |
|                 | Friuli-Venezia Giulia Totale |               | 508.207.885,35   | 496.813.104,41   | 1.182.858        | 97,8                                | 420                             |
|                 | Emilia-Romagna               | Bologna       | 270.530.454,37   | 253.663.946,40   | 1.017.536        | 93,8                                | 249                             |
|                 |                              | Ferrara       | 74.591.012,94    | 71.797.456,40    | 339.664          | 96,3                                | 211                             |
|                 |                              | Forlì-Cesena  | 82.334.454,84    | 74.529.454,47    | 392.124          | 90,5                                | 190                             |
|                 |                              | Modena        | 133.304.452,40   | 128.471.505,67   | 695.618          | 96,4                                | 185                             |
|                 |                              | Parma         | 132.351.773,49   | 130.957.733,90   | 454.149          | 98,9                                | 288                             |
|                 |                              | Piacenza      | 68.315.710,59    | 67.927.854,38    | 285.389          | 99,4                                | 238                             |
|                 |                              | Ravenna       | 67.144.232,15    | 64.518.346,88    | 387.229          | 96,1                                | 167                             |
|                 |                              | Reggio Emilia | 93.942.727,95    | 96.779.787,61    | 528.877          | 103,0                               | 183                             |
|                 |                              | Rimini        | 63.595.170,27    | 63.393.838,18    | 338.773          | 99,7                                | 187                             |
|                 | Emilia-Romagna Totale        |               | 986.109.989,00   | 952.039.923,89   | 4.439.359        | 96,5                                | 214                             |
| Nord-est Totale |                              |               | 2.544.713.828,46 | 2.453.332.787,91 | 11.507.200       | 96,4                                | 213                             |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; aggiornamento luglio 2025

➔ segue

**Tabella 5/APP – Spesa sociale (Missione 12 al netto dei servizi cimiteriali) – Capacità di pagamento e pro capite – Anno 2024 – Area Centro (segue)**

| Area geografica | Regione        | Provincia     | Impegni          | Pagamenti        | Popolazione 2024 | Capacità di pagamento Spesa sociale | Spesa sociale <i>pro capite</i> |
|-----------------|----------------|---------------|------------------|------------------|------------------|-------------------------------------|---------------------------------|
| Centro          | Toscana        | Arezzo        | 56.419.422,09    | 53.890.787,16    | 332.387          | 95,5                                | 162                             |
|                 |                | Firenze       | 235.102.009,47   | 225.629.084,06   | 988.785          | 96,0                                | 228                             |
|                 |                | Grosseto      | 22.525.918,32    | 22.789.680,36    | 215.802          | 101,2                               | 106                             |
|                 |                | Livorno       | 74.336.431,46    | 73.016.691,90    | 314.470          | 98,2                                | 232                             |
|                 |                | Lucca         | 76.509.304,98    | 75.252.113,96    | 381.826          | 98,4                                | 197                             |
|                 |                | Massa Carrara | 27.488.572,04    | 26.499.596,97    | 186.982          | 96,4                                | 142                             |
|                 |                | Pisa          | 65.995.901,06    | 66.630.783,33    | 417.674          | 101,0                               | 160                             |
|                 |                | Pistoia       | 40.920.584,42    | 40.997.540,71    | 289.889          | 100,2                               | 141                             |
|                 |                | Prato         | 43.487.612,49    | 43.114.036,82    | 259.921          | 99,1                                | 166                             |
|                 |                | Siena         | 36.321.074,53    | 35.039.464,68    | 259.992          | 96,5                                | 135                             |
|                 | Toscana Totale |               | 679.106.830,86   | 662.859.779,95   | 3.647.728        | 97,6                                | 182                             |
|                 | Umbria         | Perugia       | 92.792.968,54    | 90.418.099,87    | 637.222          | 97,4                                | 142                             |
|                 |                | Terni         | 30.192.978,78    | 29.560.277,58    | 215.846          | 97,9                                | 137                             |
|                 | Umbria Totale  |               | 122.985.947,32   | 119.978.377,45   | 853.068          | 97,6                                | 141                             |
|                 | Marche         | Ancona        | 90.719.555,72    | 86.566.391,24    | 453.879          | 95,4                                | 191                             |
|                 |                | Ascoli Piceno | 42.522.494,11    | 40.316.301,84    | 200.897          | 94,8                                | 201                             |
|                 |                | Fermo         | 39.181.513,13    | 36.786.013,49    | 167.345          | 93,9                                | 220                             |
|                 |                | Macerata      | 69.871.206,42    | 68.068.498,58    | 302.521          | 97,4                                | 225                             |
|                 |                | Pesaro Urbino | 72.279.272,42    | 68.721.403,27    | 349.882          | 95,1                                | 196                             |
|                 | Marche Totale  |               | 314.574.041,80   | 300.458.608,42   | 1.474.524        | 95,5                                | 204                             |
|                 | Lazio          | Frosinone     | 48.994.731,20    | 54.538.253,90    | 427.712          | 111,3                               | 128                             |
|                 |                | Latina        | 85.307.352,17    | 85.032.436,84    | 565.440          | 99,7                                | 150                             |
|                 |                | Rieti         | 15.296.518,05    | 15.136.323,10    | 140.568          | 99,0                                | 108                             |
|                 |                | Roma          | 919.345.734,13   | 922.188.169,45   | 4.204.305        | 100,3                               | 219                             |
|                 |                | Viterbo       | 52.080.195,43    | 50.389.050,70    | 301.221          | 96,8                                | 167                             |
|                 | Lazio Totale   |               | 1.121.024.530,98 | 1.127.284.233,99 | 5.639.246        | 100,6                               | 200                             |
| Centro Totale   |                |               | 2.237.691.350,96 | 2.210.580.999,81 | 11.614.566       | 98,8                                | 190                             |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; aggiornamento luglio 2025

➔ segue

**Tabella 5/APP – Spesa sociale (Missione 12 al netto dei servizi cimiteriali) – Capacità di pagamento e pro capite – Anno 2024 – Aree Sud e Isole (segue)**

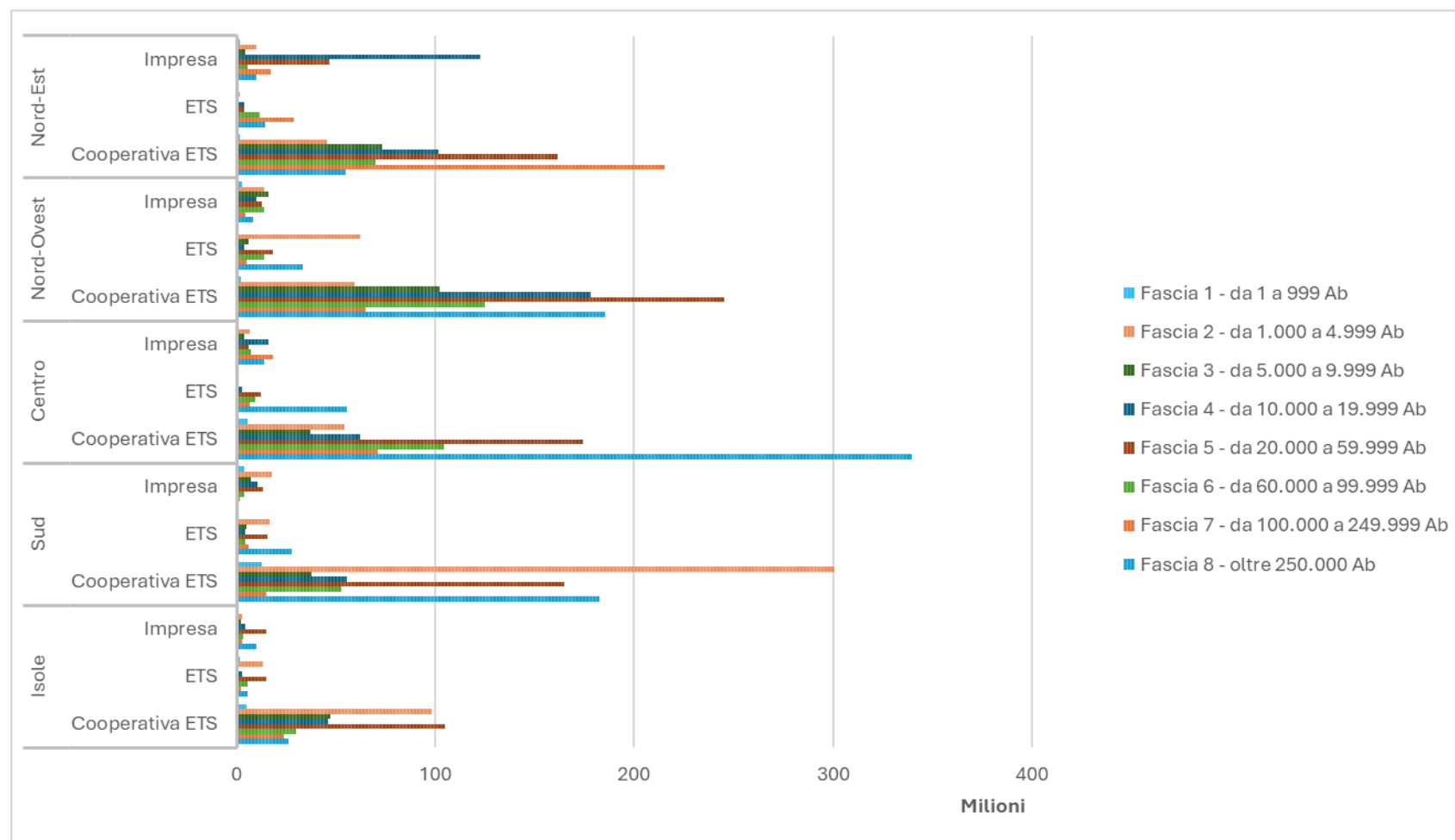
| Area geografica | Regione           | Provincia             | Impegni           | Pagamenti         | Popolazione 2024 | Capacità di pagamento Spesa sociale | Spesa sociale <i>pro capite</i> |
|-----------------|-------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------------------------|---------------------------------|
| Sud             | Abruzzo           | Chieti                | 59.933.726,35     | 54.575.112,09     | 313.492          | 91,1                                | 174                             |
|                 |                   | L'Aquila              | 48.757.316,47     | 37.725.454,16     | 285.972          | 77,4                                | 132                             |
|                 |                   | Pescara               | 51.227.315,77     | 47.273.056,02     | 311.242          | 92,3                                | 152                             |
|                 |                   | Teramo                | 40.319.484,24     | 38.285.284,23     | 297.485          | 95,0                                | 129                             |
|                 | Abruzzo Totale    |                       | 200.237.842,83    | 177.858.906,50    | 1.208.191        | 88,8                                | 147                             |
|                 | Molise            | Campobasso            | 44.886.986,18     | 39.662.599,67     | 209.988          | 88,4                                | 189                             |
|                 |                   | Isernia               | 11.209.693,02     | 9.844.352,99      | 56.608           | 87,8                                | 174                             |
|                 | Molise Totale     |                       | 56.096.679,20     | 49.506.952,66     | 266.596          | 88,3                                | 186                             |
|                 | Campania          | Avellino              | 38.739.776,10     | 31.544.016,51     | 395.114          | 81,4                                | 80                              |
|                 |                   | Benevento             | 30.787.364,27     | 28.006.413,72     | 255.285          | 91,0                                | 110                             |
|                 |                   | Caserta               | 67.709.208,36     | 61.131.228,64     | 807.136          | 90,3                                | 76                              |
|                 |                   | Napoli                | 334.569.950,46    | 308.074.832,36    | 2.889.136        | 92,1                                | 107                             |
|                 |                   | Salerno               | 140.603.194,16    | 134.993.888,67    | 1.037.479        | 96,0                                | 130                             |
|                 | Campania Totale   |                       | 612.409.493,35    | 563.750.379,90    | 5.384.150        | 92,1                                | 105                             |
|                 | Puglia            | Bari                  | 255.525.916,50    | 233.661.999,00    | 1.221.682        | 91,4                                | 191                             |
|                 |                   | Barletta-Andria-Trani | 55.772.747,18     | 51.239.991,13     | 377.929          | 91,9                                | 136                             |
|                 |                   | Brindisi              | 39.278.499,76     | 34.043.307,40     | 377.240          | 86,7                                | 90                              |
|                 |                   | Foggia                | 101.757.568,32    | 89.826.193,10     | 580.105          | 88,3                                | 155                             |
|                 |                   | Lecce                 | 137.523.018,32    | 132.410.173,47    | 765.052          | 96,3                                | 173                             |
|                 |                   | Taranto               | 103.674.154,42    | 102.753.147,75    | 551.743          | 99,1                                | 186                             |
|                 | Puglia Totale     |                       | 693.531.904,50    | 643.934.811,85    | 3.873.751        | 92,8                                | 166                             |
|                 | Basilicata        | Matera                | 25.007.194,47     | 23.762.295,45     | 181.209          | 95,0                                | 131                             |
|                 |                   | Potenza               | 55.231.692,16     | 55.797.177,03     | 343.252          | 101,0                               | 163                             |
|                 | Basilicata Totale |                       | 80.238.886,63     | 79.559.472,48     | 524.461          | 99,2                                | 152                             |
|                 | Calabria          | Catanzaro             | 45.907.632,12     | 33.966.637,05     | 328.344          | 74,0                                | 103                             |
|                 |                   | Cosenza               | 95.277.755,39     | 73.434.681,61     | 611.450          | 77,1                                | 120                             |
|                 |                   | Crotone               | 22.918.639,64     | 14.628.019,14     | 160.147          | 63,8                                | 91                              |
|                 |                   | Reggio Calabria       | 68.029.212,63     | 54.420.571,75     | 490.252          | 80,0                                | 111                             |
|                 |                   | Vibo Valentia         | 18.183.449,20     | 13.404.166,28     | 150.486          | 73,7                                | 89                              |
|                 | Calabria Totale   |                       | 250.316.688,98    | 189.854.075,83    | 1.740.679        | 75,8                                | 109                             |
| Sud Totale      |                   |                       | 1.892.831.495,49  | 1.704.464.599,22  | 12.997.828       | 90,0                                | 131                             |
| Isole           | Sicilia           | Agrigento             | 37.925.541,51     | 30.476.690,91     | 133.024          | 80,4                                | 229                             |
|                 |                   | Caltanissetta         | 15.953.074,30     | 15.948.425,55     | 83.030           | 100,0                               | 192                             |
|                 |                   | Catania               | 44.455.887,90     | 39.152.196,02     | 316.762          | 88,1                                | 124                             |
|                 |                   | Enna                  | 14.712.466,10     | 15.886.857,16     | 63.557           | 108,0                               | 250                             |
|                 |                   | Messina               | 101.581.628,57    | 82.149.280,86     | 440.642          | 80,9                                | 186                             |
|                 |                   | Palermo               | 46.451.557,98     | 42.014.558,85     | 318.380          | 90,4                                | 132                             |
|                 |                   | Ragusa                | 31.874.347,96     | 31.169.259,17     | 192.954          | 97,8                                | 162                             |
|                 |                   | Siracusa              | 42.506.160,51     | 40.260.802,36     | 264.520          | 94,7                                | 152                             |
|                 |                   | Trapani               | 75.916.993,30     | 58.099.291,66     | 291.697          | 76,5                                | 199                             |
|                 | Sicilia Totale    |                       | 411.377.658,13    | 355.157.362,54    | 2.104.566        | 86,3                                | 169                             |
|                 | Sardegna          | Cagliari              | 161.190.863,45    | 149.625.846,35    | 367.410          | 92,8                                | 407                             |
|                 |                   | Nuoro                 | 92.937.402,46     | 86.802.265,49     | 179.972          | 93,4                                | 482                             |
|                 |                   | Oristano              | 72.136.504,42     | 66.098.847,78     | 133.139          | 91,6                                | 496                             |
|                 |                   | Sassari               | 215.588.045,07    | 206.266.932,16    | 445.600          | 95,7                                | 463                             |
|                 |                   | Sud-Sardegna          | 163.427.971,14    | 156.602.516,46    | 308.805          | 95,8                                | 507                             |
| Sardegna Totale |                   | 705.280.786,54        | 665.396.408,24    | 1.434.926         | 94,3             | 464                                 |                                 |
| Isole Totale    |                   |                       | 1.116.658.444,67  | 1.020.553.770,78  | 3.539.492        | 91,4                                | 288                             |
| Totale          |                   |                       | 10.727.946.825,92 | 10.266.123.421,08 | 55.470.924       | 95,7                                | 185                             |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati BDAP; aggiornamento luglio 2025



## Analisi sulle modalità di affidamento

Grafico 13/APP - Ripartizione territoriale degli affidamenti per importo e numerosità della spesa sociale dei Comuni, con evidenziazione della tipologia del soggetto aggiudicatario e fascia demografica (anni 2020-2024)



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Open data Anac, anni 2020-2024, aggiornamento al 30 giugno 2025; importi in milioni di euro





CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

