Percorsi di Secondo Welfare



Expert Survey #2 | 2026

Welfare locale: il ruolo dei Comuni

COME GLI ENTI LOCALI STANNO AFFRONTANDO LE TRANSIZIONI IN ATTO, SECONDO ESPERTI ED ESPERTE

Gruppo di lavoro

Celestina Valeria De Tommaso - Percorsi di Secondo Welfare e Università degli Studi di Milano
Alice Sofia Fanelli - Percorsi di Secondo Welfare
Guido Legnante - Università degli Studi di Pavia
Chiara Lodi Rizzini - Percorsi di Secondo Welfare
Franca Maino - Percorsi di Secondo Welfare e Università degli Studi di Milano

Le Expert Survey di Percorsi di Secondo Welfare

Il Laboratorio *Percorsi di Secondo Welfare,* grazie al supporto dei suoi partner istituzionali, nel 2025 ha avviato un nuovo progetto pluriennale che consiste nella realizzazione di una serie di Expert Survey, ciascuna focalizzata su un tema specifico particolarmente rilevante per il sistema sociale italiano.

L'expert survey è una metodologia di ricerca che prevede la raccolta di dati e informazioni attraverso questionari somministrati a un gruppo selezionato di esperti ed esperte in un determinato ambito o settore. Le persone coinvolte, scelte sulla base della loro conoscenza, esperienza pratica o accademica, e competenza riconosciuta in un particolare campo di studio o di attività, contribuiscono con valutazioni o opinioni informate su tematiche che richiedono una comprensione approfondita e un giudizio esperto.

L'expert survey permette quindi di raccogliere opinioni informate su questioni complesse, valutare fenomeni difficili da misurare con metodi tradizionali, riflettere su teorie o ipotesi basate sull'esperienza pratica. Questa metodologia è particolarmente utile in contesti in cui i dati oggettivi sono scarsi o difficili da raccogliere e si necessita di un'interpretazione informata per orientare decisioni, sviluppare politiche o svolgere ricerche scientifiche.

Per maggiori dettagli si rimanda alla nota metodologica, in appendice.

I contenuti di questa Expert Survey P2W

La seconda Expert Survey P2W analizza le trasformazioni del welfare a livello territoriale, ponendo al centro i Comuni[1].

Da un lato, essi sono messi sotto pressione dalle transizioni in corso, dalla contrazione delle risorse e dei trasferimenti e dall'emergere di nuovi rischi e bisogni; dall'altro, nell'ultimo decennio, hanno promosso e co-realizzato forme di innovazione sociale e assetti di governance collaborativa. L'obiettivo è comprendere quale ruolo possano svolgere oggi e, in prospettiva, nell'evoluzione (o nell'involuzione) del welfare italiano.

La prima sezione presenta il contesto a cui si intende fa riferimento. La seconda presenta il campione di esperti ed esperte che hanno risposto alla survey. La terza approfondisce il nesso tra welfare locale e transizioni, mentre la quarta analizza le capacità istituzionali, la governance e il management pubblico. La quinta sezione è dedicata al ruolo degli enti locali e al secondo welfare; la sesta affronta il tema della finanza pubblica, del mix di risorse e della sostenibilità, con particolare attenzione al PNRR. Infine, vengono illustrate le prospettive future. La survey si conclude con una sezione dedicata all'evoluzione e al consolidamento del secondo welfare, riproposta con cadenza annuale.

[1] Nella Expert Survey il termine "amministrazioni locali" è utilizzato con riferimento specifico ai Comuni; pertanto, l'unità di analisi considerata è sempre quella comunale, salvo diversa indicazione nelle sezioni specifiche.

Indice

Comune e welfare: spese, risorse e limiti	5
Il campione di esperti ed esperte	10
Welfare locale e transizioni	14
La governance necessaria all'innovazione sociale	17
Comuni e secondo welfare	23
Risorse per la sostenibilità: strumenti e strategie	31
PNRR: onere o opportunità?	37
Prospettive future	41
Conclusioni	52
Evoluzione e consolidamente del secondo welfare	57
Nota metodologica	62

Comuni e welfare: spese, risorse e limiti

Welfare locale e Comuni

I Comuni rappresentano uno snodo centrale del welfare state perché sono il livello di governo più prossimo a cittadini e cittadine. Questa vicinanza consente di intercettare tempestivamente le situazioni di vulnerabilità e di adattare gli interventi alle specificità territoriali. Allo stesso tempo i Comuni svolgono un ruolo chiave nell'attuazione delle politiche sociali, traducendo gli indirizzi nazionali in servizi e prestazioni concrete. Inoltre, sempre più spesso promuovono l'innovazione delle risposte ai bisogni, ad esempio attraverso modelli di governance collaborativa. Per questo, la loro capacità amministrativa, organizzativa e di visione incide direttamente su efficacia, equità e qualità complessiva dei sistemi di welfare.

Nel 2022 i Comuni hanno impegnato per i servizi sociali e socio-educativi 8,9 miliardi di euro, al netto della contribuzione a carico degli utenti (812 milioni) e dei finanziamenti del Servizio Sanitario Nazionale (1,2 miliardi) (Istat 2025). Si tratta di un aumento del 5,8% rispetto all'anno precedente. In rapporto al Pil, la spesa dei Comuni per il welfare territoriale rappresenta lo 0,46%, dato stabile rispetto al 2021.

L'eterogeneità dell'offerta varia sensibilmente sia in relazione all'area geografica sia alla dimensione demografica: la spesa media pro-capite varia dal minimo di 51 euro dei Comuni più piccoli (fino a 2.000 abitanti) del Sud al massimo di 292 euro in quelli più grandi (con oltre 50.000 abitanti) del Nord-est. In altre parole, la spesa evidenzia non più la sola frattura Nord/Sud, bensì anche una frattura tra grandi e piccoli Comuni. Questo sebbene il 16% della popolazione risieda in Comuni con meno di 5.000 abitanti, il 40% con meno di 15.000 (Anci 2026).

Inoltre, i piccoli Comuni spesso rientrano nelle aree interne. Queste comprendono oltre 4.000 centri, pari al 48,5% del totale e 13,3 milioni di individui, circa un quarto della popolazione residente in Italia (Istat 2024). Si tratta di luoghi particolarmente esposti all'invecchiamento e allo spopolamento, in quanto significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità).
Qui molti bisogni sono più forti a fronte di un accesso al welfare pubblico che si fa più difficile.

L’articolazione della spesa dei Comuni

La metà della spesa sociale locale è finanziata dalle risorse proprie dei Comuni (50,2%) o da quelle delle loro forme associative (6,1%). Fra le altre fonti di finanziamento, la più rilevante è costituita dai fondi regionali vincolati per le politiche sociali, che coprono il 17,9% della spesa. In aumento la quota finanziata dai fondi vincolati statali o dell’Unione europea, passata dal 2,7% nel 2012 al 13,1% nel 2022 per effetto del PNRR. Infine, la parte finanziata da altri enti pubblici rappresenta il 3,6% e quella finanziata dal settore privato appena l’1,1%.

In relazione all’articolazione della spesa, la maggior parte delle risorse è destinata a bambini, ragazzi e famiglie con figli (37,3%), di cui il 40% è destinato ai nidi d’infanzia e ai servizi educativi. Seguono l’assistenza alle persone con disabilità; i servizi rivolti ad anziani; l’area della povertà ed esclusione sociale; le attività generali e i servizi per la multiutenza; il supporto a immigrati, Rom, Sinti e Caminanti; il settore delle dipendenze.

L’articolazione della spesa sociale dei Comuni, anno 2022

	Percentuale
Famiglie e minori	37,3%
Disabili	27,5%
Anziani	14,8%
Povertà, disagio adulti e senza dimora	9,0%
Multiutenza	6,0%
Immigrati, Rom, Sinti e Caminanti	5,1%
Dipendenze	0,3%
Totale	100%

Fonte: Istat 2025

Non è solo questione di risorse

I Comuni riportano difficoltà nel programmare e garantire i servizi non solo a causa della scarsità delle risorse, ma anche per l'incertezza dovuta ai ritardi nei pagamenti, ai mancati rifinanziamenti (come per il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione), alla rigidità e e complessità delle regole di spesa (Anci 2025).

Se la questione delle risorse finanziarie è centrale, altrettanto lo è la capacità di spenderle. Lo dimostra l'esempio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, le cui risorse avrebbero potuto contribuire in modo significativo all'innovazione e al potenziamento dei servizi. Per i Comuni e le Unioni di Comuni sono stati previsti 83.681 progetti, per un valore complessivo di circa 31,8 miliardi di euro. Di questi, il 78%, pari a quasi 24 miliardi, è coperto dal PNRR.

Tuttavia, ad oggi i Comuni hanno realizzato il 47% del piano dei costi, mentre le Unioni di Comuni il 40% (Corte dei Conti 2026).

Per eliminare dal piano quei progetti che avrebbero rischiato di non concludersi entro la scadenza del 2026, il governo è intervenuto rimodulandolo, e proprio il sociale è quello che è stato più penalizzato: l'86% dei tagli ha riguardato la componente "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo Settore", il 6,1% la componente "Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario" e l'1,1% le politiche per il lavoro.

Ma non è solo un problema del PNRR. Nel 2022 erano attesi gli effetti delle politiche nazionali per rafforzare i servizi sociali e costruire i LEPS, con risorse dedicate. Tuttavia, questo rafforzamento è avvenuto solo in parte (Pelliccia 2025), segnalando un potenziamento molto più lento del previsto e forti divari territoriali tra Nord e Sud. Criticità emergono anche nell'utilizzo delle risorse del Fondo per la Non Autosufficienza, che ha prodotto effetti modesti, con un incremento minimo dell'assistenza domiciliare agli anziani e una prevalenza persistente dei trasferimenti monetari.

Gli ostacoli per i Comuni

La capacità amministrativa dei Comuni è considerata uno degli elementi più critici nell'attuazione degli investimenti, in particolare di quelli derivanti dal PNRR. Persistono forti differenze tra enti. In particolare, quelli più piccoli o del Mezzogiorno faticano nella progettazione, nella gestione delle gare e nella rendicontazione. Tra i fattori che alimentano questa fragilità strutturale vi sono la cronica carenza di personale tecnico specializzato e l'elevato turnover dei responsabili di progetto, spesso assunti a tempo determinato (Corte dei Conti 2025).

Un altro problema è la complessità della governance e delle procedure. Ad esempio, il sistema multilivello (Unione Europea - Stato - enti locali) e la stratificazione normativa rendono i processi decisionali lenti e poco lineari. Le continue modifiche regolative e la necessità di coordinamento tra molti attori generano incertezza e rallentamenti.

Non da ultimo, l'aumento dei prezzi (energia, materiali, lavori pubblici) ha reso necessario rivedere numerosi progetti, con la conseguente ridefinizione degli interventi, possibili riduzioni degli obiettivi o la necessità di reperire risorse aggiuntive. Uno scenario che si prospetta in peggioramento in un contesto interazionale ormai stabilmente in conflitto.

Il campione di esperti ed esperte

Genere e provenienza

La composizione del campione[2] evidenzia una prevalenza maschile rispetto a quella femminile. La sovrarappresentazione degli uomini è in parte connessa alla struttura di alcune posizioni accademiche e di ricerca, in cui la presenza maschile resta, in diversi casi, più elevata, soprattutto nelle fasce *senior*.

La distribuzione territoriale di chi ha risposto evidenzia una concentrazione nel Nord-Ovest e al Centro, mentre risultano meno rappresentati il Nord-Est e il Sud. Una parte di esperti ed esperte lavora all'estero o in contesti non classificabili (ad esempio, chi opera in più regioni).

Si tratta, anche in questo caso, di una configurazione che, anzitutto, riflette la distribuzione territoriale delle principali Università, dei Centri di ricerca e di altre istituzioni attive nel campo delle politiche sociali.

	Frequenza	Percentuale
Femmina	39	39%
Maschio	60	61%
Totale	**99**	**100%**

	Frequenza	Percentuale
Nord-Ovest	38	38%
Nord-Est	14	14%
Centro	34	34%
Sud	7	7%
Estero - altro	6	6%
Totale	**99**	**100%**

[2] Il campione fa riferimento a chi ha risposto alla survey ed è composto da 99 persone. Il panel complessivo a cui il questionario è stato somministrato comprende invece 285 esperti ed esperte. Per ulteriori approfondimenti si rimanda alla nota metodologica alla fine del documento.

Età ed esperienza

Gli esperti e le esperte si caratterizzano per una distribuzione anagrafica fortemente concentrata nelle classi di età centrali e avanzate, a conferma della natura “esperta” del campione. La media è di 55 anni.

Uno degli elementi più caratterizzanti del campione è l’elevato livello di esperienza nel settore: l’81% dei rispondenti dichiara di occuparsi di politiche sociali e welfare da oltre dieci anni. A questa quota si aggiungono il 12% con un’esperienza tra 6 e 10 anni e il 7% con meno di 5 anni.

Incrociando i dati dell'esperienza con quelli per età, emerge come è stata privilegiata la presenza di percorsi professionali consolidati sui temi del welfare.

La natura informata ed esperta delle risposte è stata bilanciata con la sensibilità verso i temi più nuovi (digitalizzazione, nuovi bisogni sociali o trasformazioni organizzative), selezionando anche fra i più giovani esperti che avessero un'esperienza consolidata sui temi del welfare: ad esempio, 10 dei 14 rispondenti al di sotto dei 40 anni hanno almeno 6 anni di esperienza sul tema.

		Esperienza			
		1-5 anni	6-10 anni	> 10 anni	Totale
Fascia di età	Sino a 40 anni	4	4	6	14
	41-50 anni	2	4	14	20
	51-60 anni	0	4	31	35
	61-70 anni	1	0	18	19
	71 o più	0	0	11	11
	Totale	7	12	80	99

Ente di appartenenza e settore disciplinare

Il campione è composto in larga parte da studiosi e studiose attivi presso Università, affiancati da una quota rilevante di esperti operanti in Centri di ricerca, da liberi professionisti o collaboratori esterni e da altre figure. Queste ultime includono, ad esempio, operatori pubblici, figure attive nel Terzo Settore o esperti in pensione ma ancora attivi, e suggeriscono l'esistenza di traiettorie professionali ibride, tipiche di un campo come quello del welfare in cui ricerca e pratica tendono spesso a intrecciarsi.

In questo modo si è voluto privilegiare un approccio analitico e interpretativo ai temi del welfare, arricchendolo con la prospettiva di figure più legate alla pratica e all'implementazione delle politiche.

Tra i e le rispondenti afferenti al mondo accademico - riflettendo la natura dell'oggetto di indagine, che si colloca all'intersezione tra politiche sociali, organizzazione dei servizi e dinamiche istituzionali - prevalgono i rispondenti dell'area sociologica.

"Lei è prevalentemente studioso/studiosa..."

	Frequenza	Percentuale
Presso Università	61	61%
Presso Centro di ricerca	21	21%
Come libero/a professionista/collaboratore esterno	7	7%
Altro (specificare)	10	10%
Totale	**99**	**100%**

"Se è studioso/a presso una Università, indichi il suo settore disciplinare"

	Frequenza	Percentuale
Sociologia	28	48%
Economia	13	22%
Scienza politica	11	19%
Diritto	5	9%
Altro	2	3%
Totale	**59**	**100%**

Welfare locale e transizioni

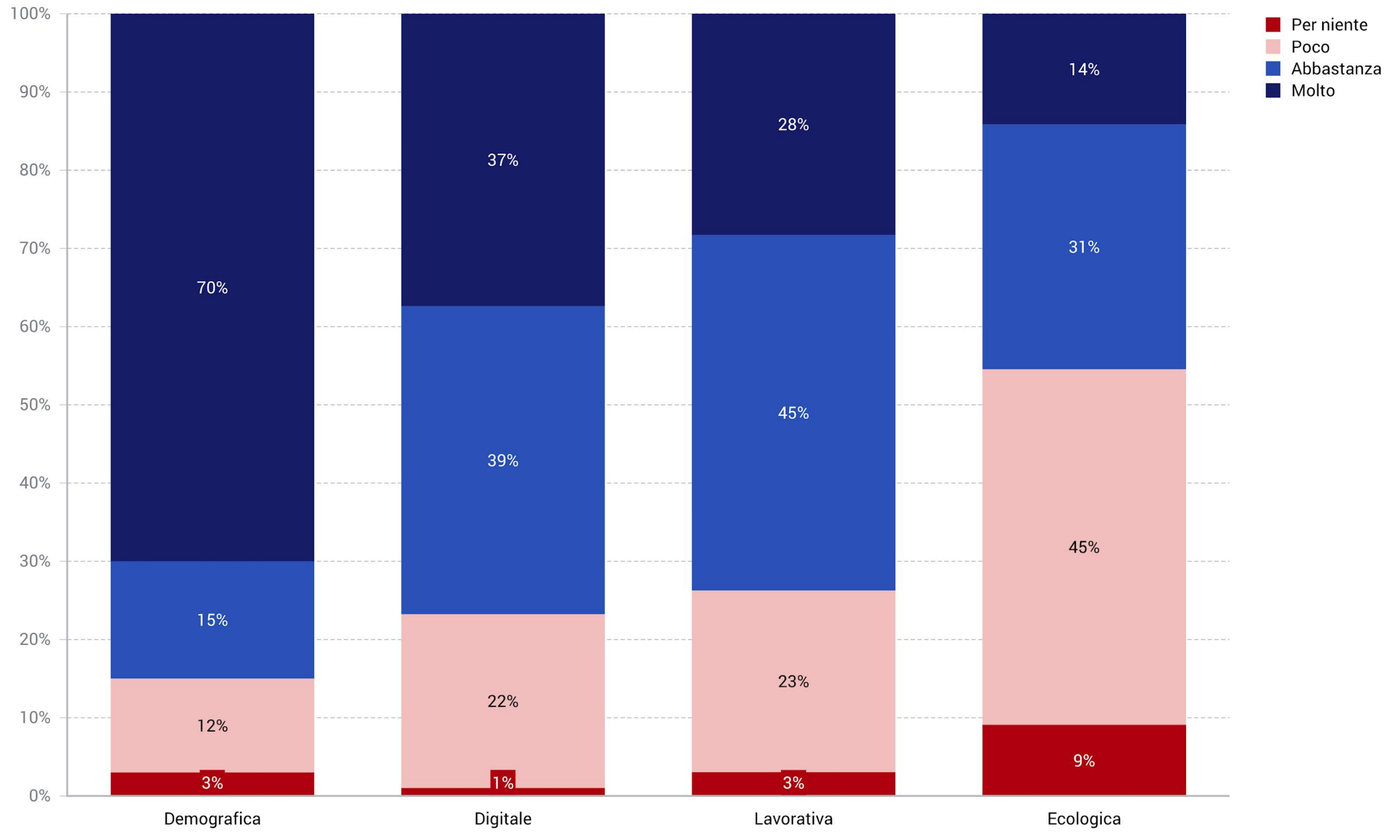
Transizioni e priorità

Sebbene tutte le transizioni stiano comportando una revisione delle priorità di intervento nel welfare locale, quella demografica emerge con netta preponderanza rispetto alle altre. Questo è verosimilmente riconducibile alla sua natura strutturale e alla tangibile visibilità dei suoi effetti, tra cui l'invecchiamento della popolazione, l'incremento della non autosufficienza e la trasformazione dei nuclei familiari.

Segue la transizione digitale, percepita come sempre più rilevante ma non ancora pienamente consolidata, probabilmente sia per l'eterogeneità della diffusione delle innovazioni digitali nei sistemi di welfare locali, sia per una possibile discrasia tra le potenzialità attribuite al digitale e la sua effettiva integrazione nei servizi.

Più controversa appare invece la percezione della transizione lavorativa: oltre la metà del campione ritiene che a avrà effetti abbastanza o molto rilevanti, probabilmente a testimonianza della crescente preoccupazione per l'erosione della funzione protettiva del lavoro. Più debole risulta il nesso tra transizione ecologica e politiche di welfare, percepito come relativamente distante dai bisogni sociali e dagli strumenti del welfare locale.

"In che misura le transizioni in corso stanno comportando una revisione delle priorità di intervento nel welfare locale?"



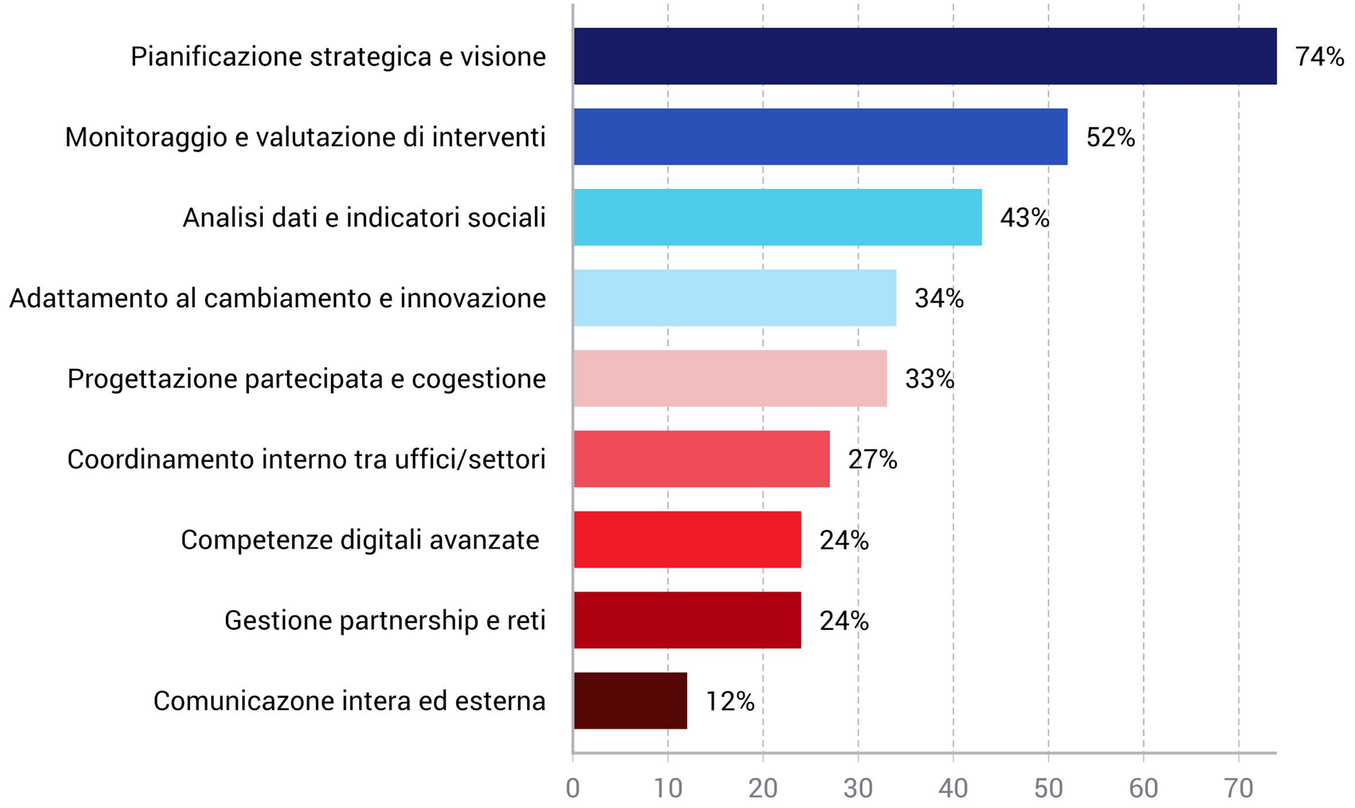
Le competenze (che mancano) per affrontare le transizioni

Passando alle competenze giudicate più carenti nelle amministrazioni locali, secondo il campione le dimensioni più operative o strumentali appaiono meno cruciali rispetto alle fragilità nelle competenze "alte", cioè quelle che riguardano la capacità di leggere i cambiamenti, avere una visione strategica e analizzare i problemi in profondità.

Spicca come competenza più carente la "*Pianificazione strategica e visione di medio-lungo termine*". A una certa distanza, ma comunque su livelli significativi, si colloca "*Monitoraggio e valutazione di interventi e politiche*".

Le competenze più operative, come quelle digitali, la gestione di reti e la comunicazione, secondo esperti ed esperte risultano invece meno problematiche, a conferma che il vero "nodo" è la capacità di governare il cambiamento, non solo di gestirlo.

"Quali competenze risultano più carenti nelle amministrazioni locali per affrontare il nuovo quadro socio-economico e le transizioni in corso? Le chiediamo di sceglierne al massimo 3"



La governance necessaria all’innovazione sociale

Gli strumenti per definire e gestire le politiche sociali

Le risposte del campione restituiscono un quadro in cui gli strumenti più utilizzati dalle amministrazioni locali per definire e gestire le politiche sociali sono quelli più istituzionalizzati e tradizionali, mentre le pratiche più innovative e orientate alla valutazione risultano meno usate.

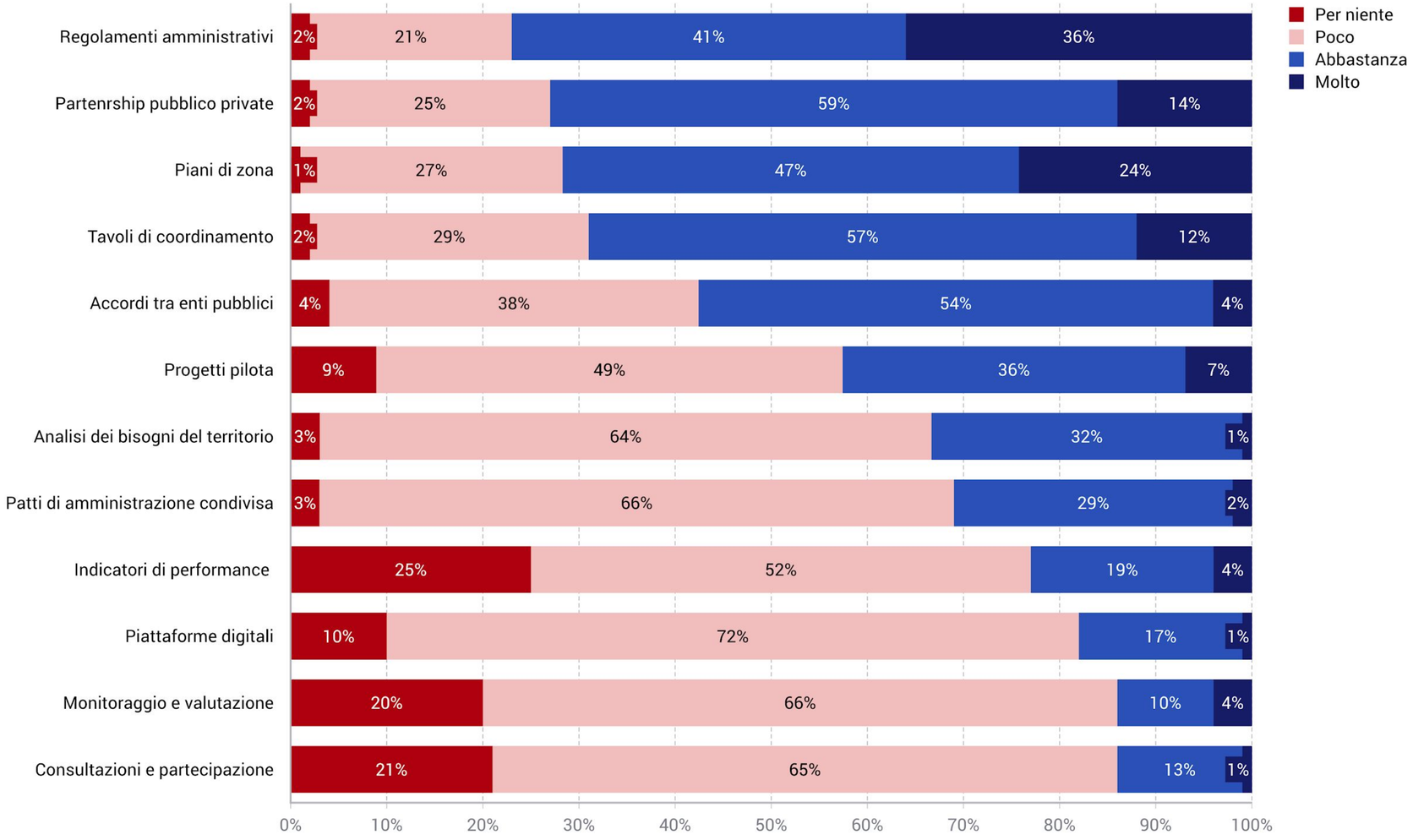
Emerge con chiarezza il ruolo centrale dei "*Regolamenti comunali e atti amministrativi*", dei "*Piani di zona/piani di programmazione sociale*", delle "*Partnership pubblico-private*" e dei "*Tavoli di coordinamento interistituzionale*".

Una fascia più ampia di strumenti si caratterizza, invece, per un utilizzo prevalentemente medio-basso: "*Accordi tra enti pubblici*", i "*Progetti pilota e sperimentazioni*" le attività di "*Analisi dei bisogni sociali del territorio (diagnosi sociale, dati statistici)*" e i "*Patti per l'amministrazione condivisa*".

A confermare il quadro in chiaroscuro relativo alla digitalizzazione emerso precedentemente, le "*Piattaforme digitali per la gestione dei servizi sociali*" risultano ancora marginali.

Gli strumenti per definire e gestire le politiche sociali

"In che misura le amministrazioni locali utilizzano i seguenti strumenti nella definizione e nella gestione delle politiche sociali?"



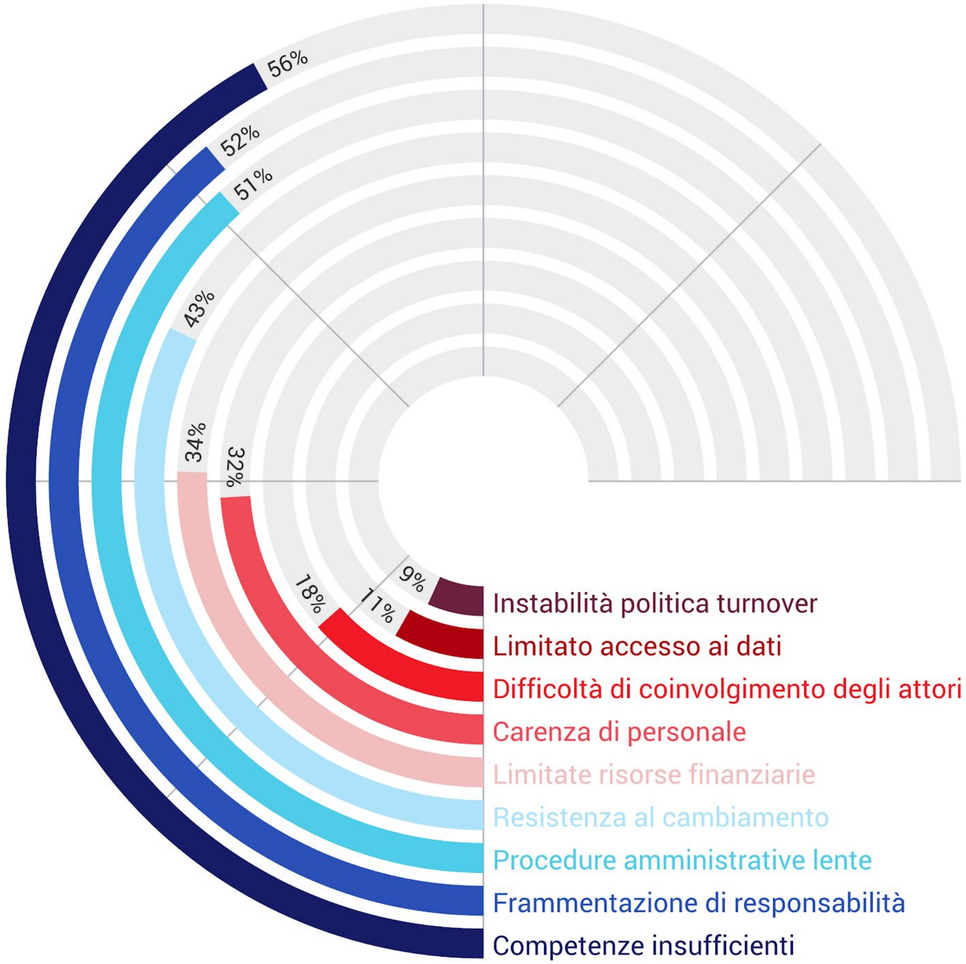
Gli ostacoli all'innovazione sociale dei Comuni

I principali ostacoli al ruolo dei Comuni come abilitatori dell'innovazione sociale risultano legati a limitazioni interne, più che a vincoli esterni.

Secondo gli esperti e le esperte, le competenze insufficienti in tema di innovazione (56%) e la frammentazione delle responsabilità (52%) emergono come le difficoltà principali. A queste si aggiungono le procedure amministrative lente (51%) e la resistenza al cambiamento (43%), che riflettono una fatica ad evolvere sia tecnicamente che culturalmente.

Meno significative sono la scarsità di risorse e la carenza di personale, indicando che i problemi derivano più da un'organizzazione inefficace che da una mancanza di mezzi.

"Quali ostacoli limitano il ruolo delle amministrazioni locali come infrastrutture abilitanti dell'innovazione sociale? Le chiediamo di sceglierne al massimo 3"



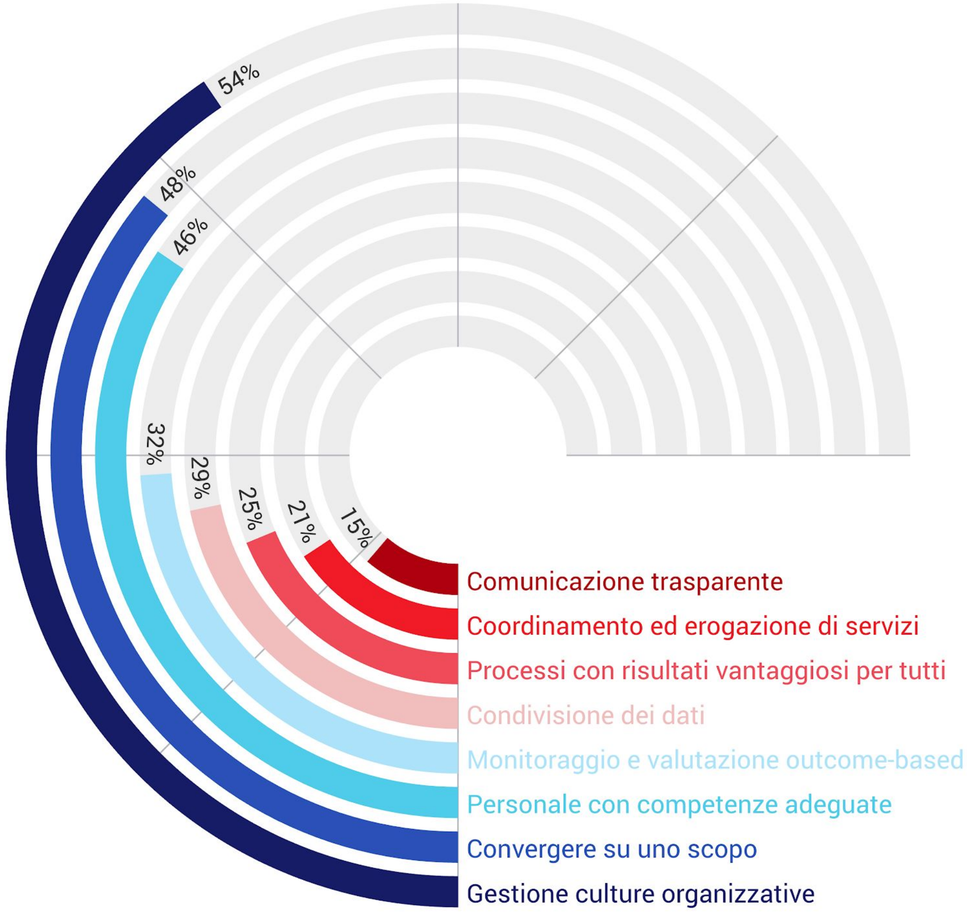
Le difficoltà ad adottare modelli di governance collaborativa

Per quanto riguarda i temi della governance collaborativa e partecipativa delle politiche sociali, le difficoltà maggiormente segnalate sembrano concentrarsi meno su aspetti tecnico-operativi e più su dimensioni “soft” e istituzionali della collaborazione.

La centralità di elementi come la gestione di culture organizzative diverse e la costruzione di una visione condivisa indica che il principale ostacolo non è tanto l’assenza di strumenti, quanto la complessità di attivare processi di allineamento tra attori eterogenei. In questo senso, il dato sulle competenze suggerisce un fabbisogno ancora rilevante di *capacity building* nelle amministrazioni locali.

Al contrario, il basso peso attribuito alla comunicazione trasparente può indicare che essa è percepita come meno critica, oppure come una dimensione data per acquisita, pur rappresentando in realtà una condizione abilitante trasversale ai processi collaborativi.

“Quali sono le principali difficoltà che le amministrazioni locali incontrano nell’utilizzare gli strumenti di governance collaborativa e partecipativa? Le chiediamo di sceglierne al massimo 3”

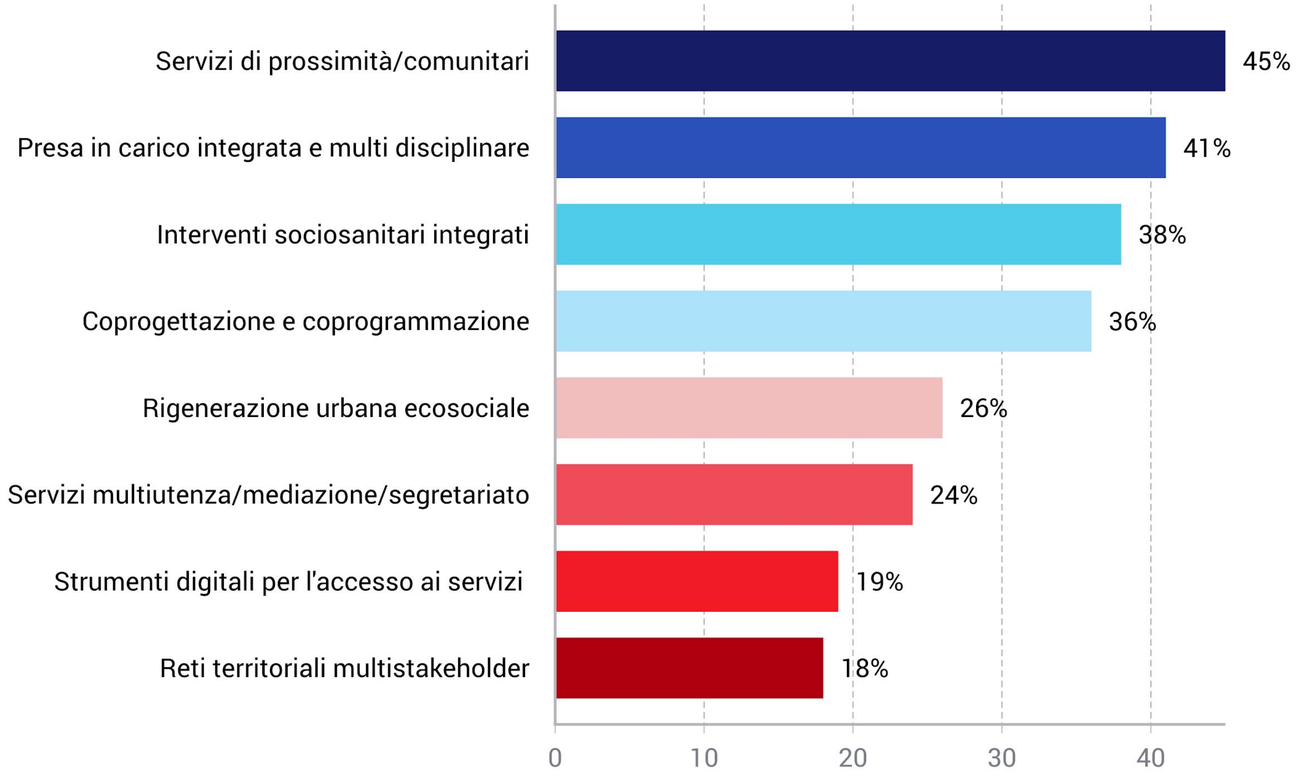


Le forme di innovazione sociale più efficaci e replicabili

Il quadro che emerge sulle forme di innovazione evidenzia una distribuzione abbastanza equilibrata, ma con alcune priorità chiare.

Nel complesso i dati mostrano una prevalenza di forme di innovazione sociale orientate all'integrazione dei servizi su base territoriale, rispetto a quelle basate su strumenti digitali o su configurazioni di rete. L'innovazione sociale più efficace e replicabile è quella che agisce in prossimità - sui servizi, sui territori, sulle persone - piuttosto che quella che opera su dimensioni strutturali o digitali più distanti dall'esperienza quotidiana dei cittadini e degli operatori.

"Quali forme di innovazione sociale realizzate a livello locale negli ultimi anni ritiene maggiormente efficaci e replicabili? Le chiediamo di sceglierne al massimo 3"



Comuni e secondo welfare

La collaborazione tra Comuni e attori del secondo welfare

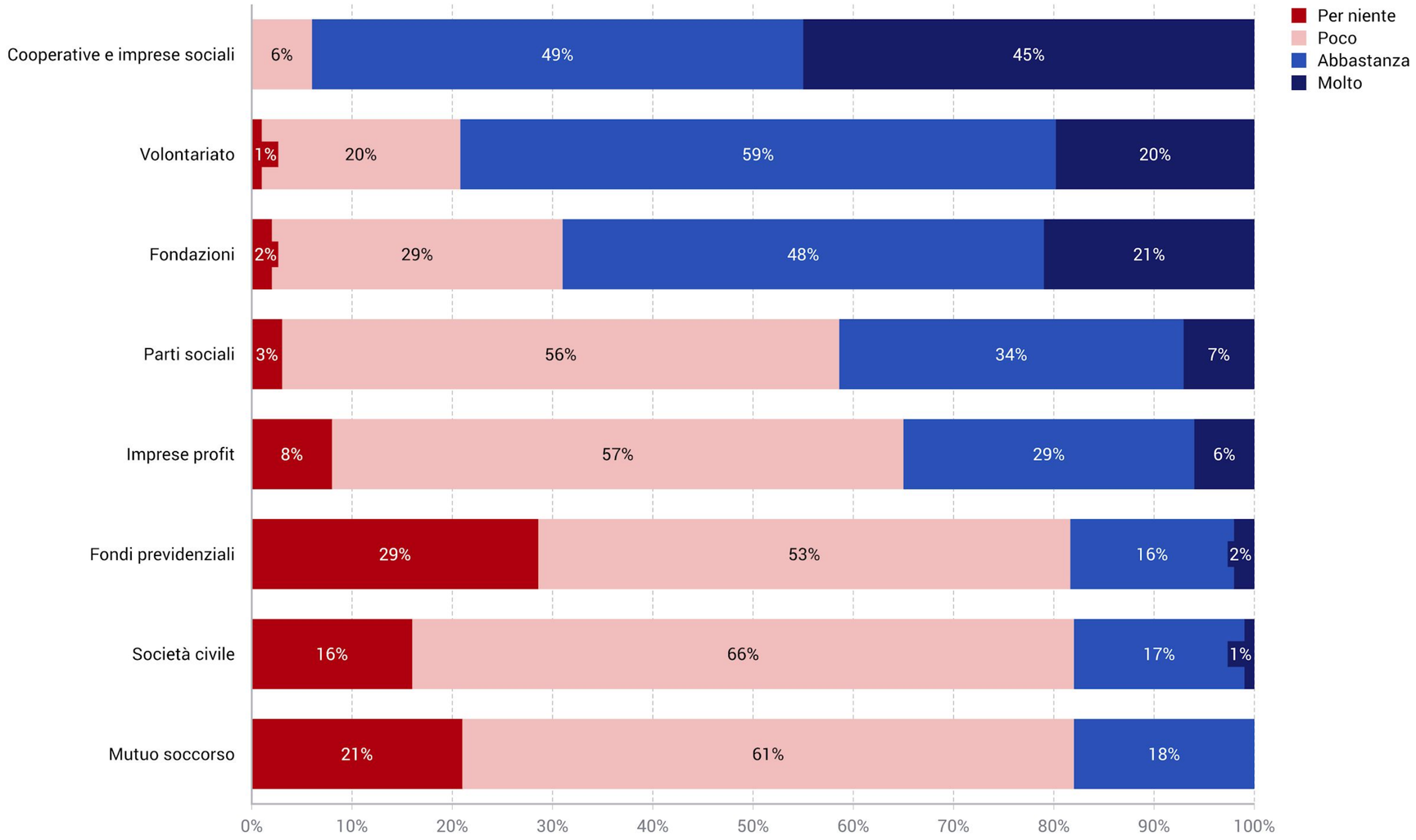
I dati evidenziano la centralità del Terzo Settore nella governance del welfare locale. I Comuni registrano i livelli più elevati di collaborazione con le cooperative e le imprese sociali (secondo il 94% del campione questi enti collaborano "molto" o "abbastanza"), un dato pressoché sovrapponibile a quello delle organizzazioni di volontariato.

Nel complesso, emerge una configurazione del secondo welfare ancora fortemente sbilanciata sul Terzo Settore, che continua a rappresentare l'interlocutore privilegiato dei Comuni per prossimità operativa e affinità di missione. La scarsa intensità delle relazioni con gli attori economici e le parti sociali segnala una difficoltà strutturale nel costruire assetti realmente multi-attore, in cui soggetti portatori di logiche, tempi e obiettivi differenti possano convergere in modo stabile.

In tale prospettiva, il posizionamento intermedio delle fondazioni appare particolarmente significativo: se da un lato conferma il loro ruolo crescente (secondo il 69% del campione questi enti collaborano "molto" o "abbastanza"), dall'altro suggerisce che il loro potenziale di connessione tra sfere istituzionali diverse non sia ancora pienamente valorizzato. Il secondo welfare risulta pertanto consolidato sul versante sociale, ma ancora limitato nello sviluppo della sua dimensione più ibrida e cross-settoriale.

La collaborazione tra Comuni e attori del secondo welfare

"In che misura le amministrazioni locali collaborano con i seguenti attori del secondo welfare?"



Ambiti in cui il secondo welfare è più efficace

Il confronto tra Comuni delle aree centrali e Comuni delle aree interne[3] rivela un divario marcato nell'efficacia dell'interazione con il secondo welfare attraverso i diversi ambiti di policy.

Nei Comuni centrali sembra che questa interazione produca risultati tendenzialmente significativi, con la risposta "abbastanza" dominante in quasi tutti gli ambiti ad eccezione delle dipendenze e dell'immigrazione. Nei Comuni delle aree interne, per converso, l'interazione con gli attori del secondo welfare sembra essere meno efficace, con la sola eccezione del settore anziani. Il divario più accentuato, relativamente all'efficacia delle interazioni, si registra nell'ambito famiglia e minori.

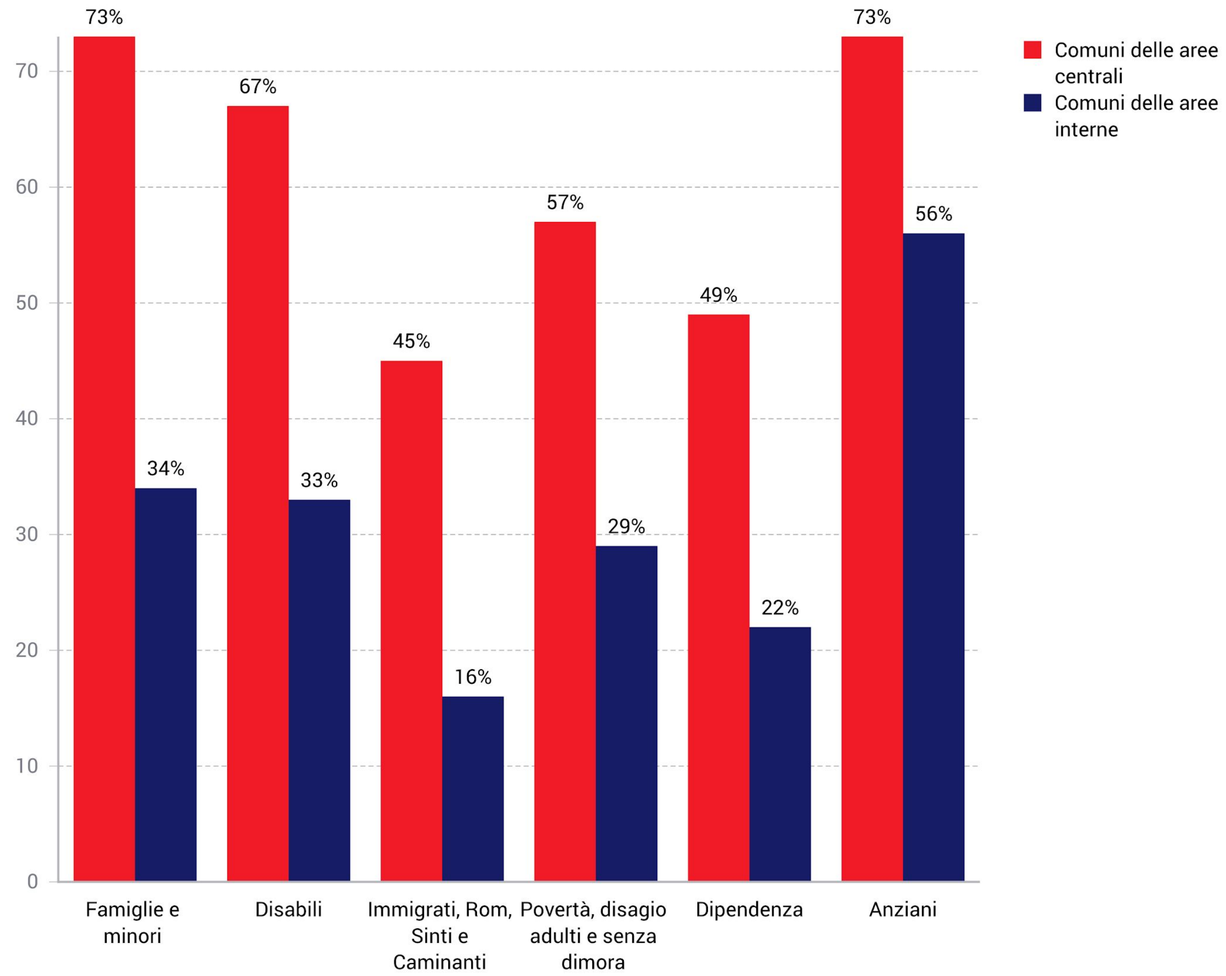
Lo stesso pattern si applica alle disabilità, con risultati significativamente migliori nei Comuni centrali (67% contro 33%). Anche per immigrati, Rom, Sinti e Caminanti, i Comuni centrali mostrano un'efficacia tre volte superiore (45% contro 16%). Infine, le valutazioni per "Povertà" e "Dipendenza" sono più positive nei Comuni centrali, ma in misura ridotta nelle aree interne.

[3] È possibile distinguere i Comuni italiani in sei categorie definite in base alla distanza dal centro dell'offerta di tre servizi essenziali: istruzione secondaria superiore, ospedale con DEA (Dipartimento di Emergenza e Accettazione) di primo livello, stazione ferroviaria di tipo "silver". Polo e Polo Intercomunale: presentano congiuntamente l'offerta dei tre servizi essenziali; Cintura (a distanza contenuta da un Polo o da un Polo Intercomunale); Intermedi, Periferici e Ultraperiferici (l'assenza di uno dei servizi essenziali fa sì che un Comune non sia classificato come Polo; la sua classificazione dipende dalla distanza rispetto al Polo più vicino, ovvero al Comune che offre congiuntamente i tre servizi essenziali).

Ambiti in cui il secondo welfare è più efficace

In che misura, nei seguenti ambiti di policy, l'interazione con gli attori del secondo welfare ha prodotto risultati più significativi?"*

**Il grafico riporta, per ogni area, la percentuale di risposte "abbastanza" e "molto"*



Il disallineamento tra ruolo atteso e capacità effettive

Il confronto tra le funzioni che i Comuni dovrebbero svolgere e quelle per cui risultano effettivamente attrezzati evidenzia un gap strutturale netto e trasversale, che attraversa tutti gli ambiti considerati con intensità variabile.

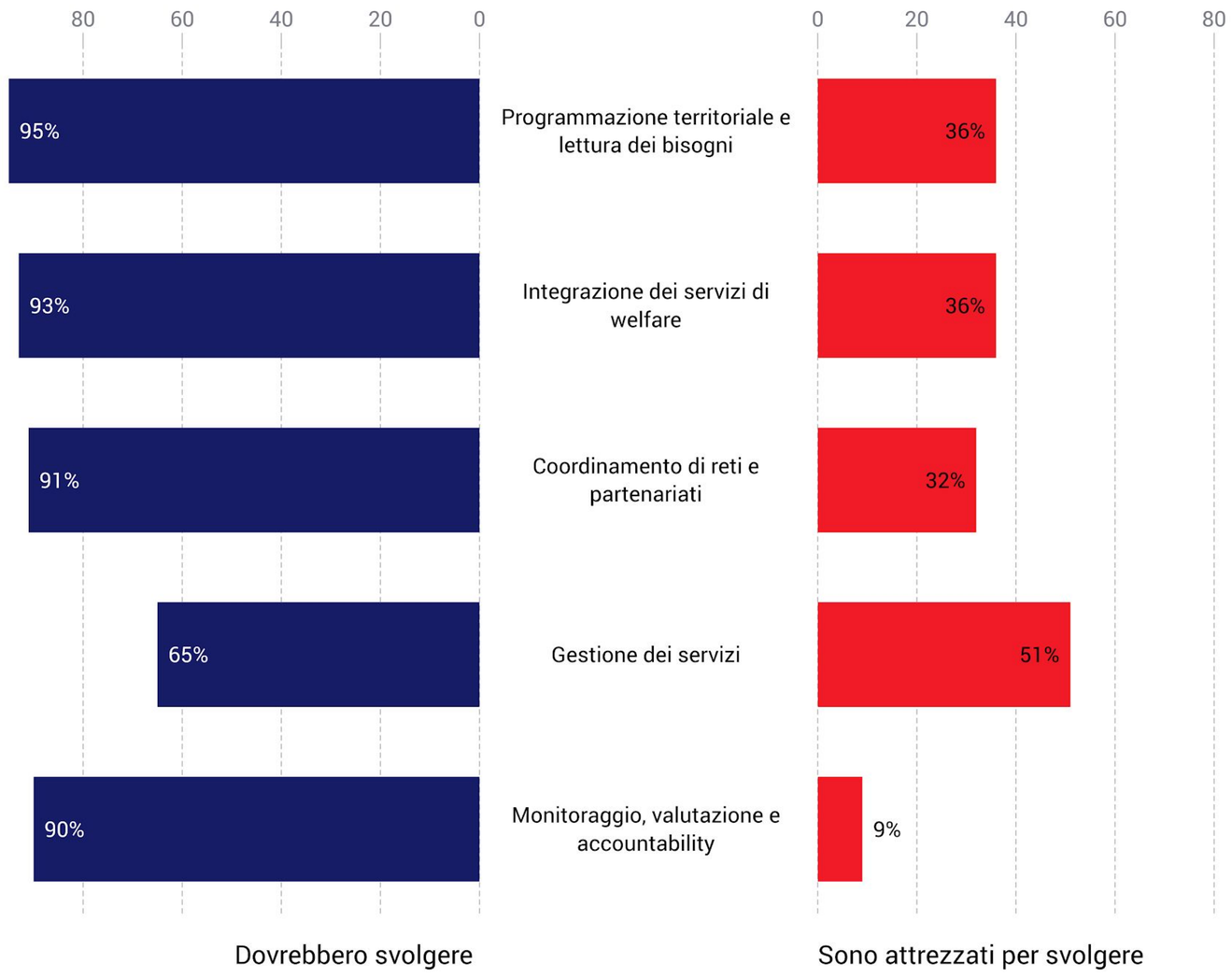
Il caso più emblematico è quello del monitoraggio, valutazione e *accountability*: il 90% degli esperti ritiene che gli enti dovrebbero esercitare questa funzione in modo significativo, mentre solo il 9% li giudica adeguatamente attrezzati a farlo. L'unica funzione in cui le capacità dichiarate risultano pressoché allineate alle aspettative è la gestione diretta dei servizi.

In coerenza con quanto emerso in altre sezioni della rilevazione, si conferma una tendenza ricorrente: quanto più le funzioni richiedono visione strategica e coordinamento sistemico - come la programmazione e il monitoraggio - tanto minore appare la capacità delle amministrazioni locali di presidiarle efficacemente. Si profila dunque una tensione tra un modello atteso di ente locale come soggetto strategico e abilitante, e una realtà ancora prevalentemente orientata alla gestione diretta.

Il disallineamento tra ruolo atteso e capacità effettive

"Con riferimento al welfare, quanto ritiene che gli enti locali dovrebbero svolgere oggi le seguenti funzioni e quanto ritiene che siano effettivamente attrezzati per svolgerle?"*

**Il grafico riporta, per ogni area, la percentuale di risposte "abbastanza" e "molto"*



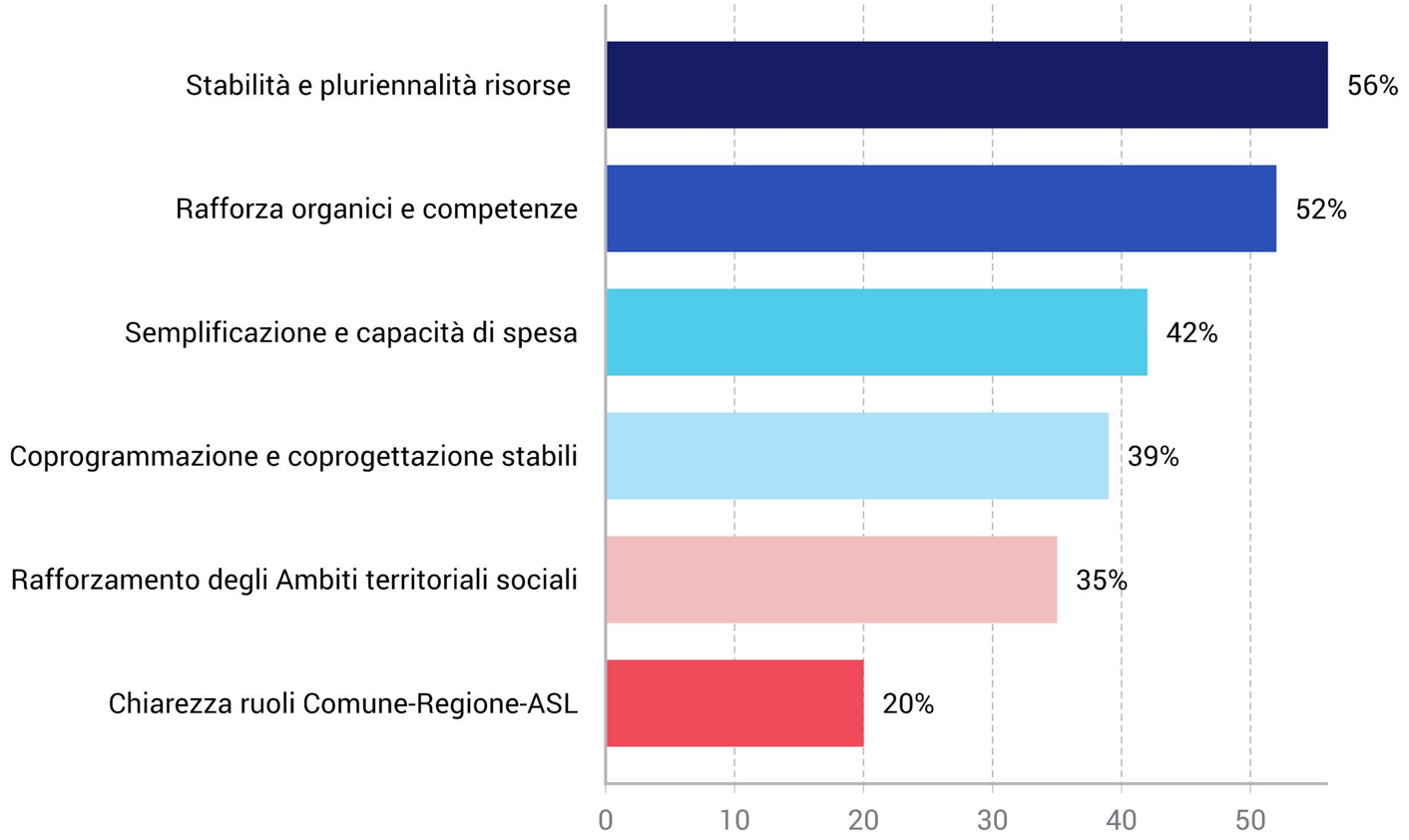
Le leve per rafforzare il welfare locale

Le leve istituzionali ritenute prioritarie per il rafforzamento del welfare locale rimandano, da un lato, alla dimensione finanziaria e alla sua prevedibilità nel tempo e, dall'altro, alla capacità amministrativa e al capitale umano degli enti locali.

La figura suggerisce dunque che il rafforzamento del welfare locale passa innanzitutto da condizioni abilitanti di base: risorse stabili e capacità amministrativa. Le altre leve - semplificazione, strumenti collaborativi e rafforzamento degli ambiti - appaiono rilevanti ma in posizione subordinata, come fattori che possono dispiegare effetti solo in presenza di fondamenta solide.

Colpisce il minor rilievo attribuito alla chiarezza dei ruoli istituzionali, che può indicare una certa "normalizzazione" della complessità multilivello oppure una sua sottovalutazione rispetto ai vincoli più immediati di natura finanziaria e organizzativa.

"Quali assetti/leve istituzionali ritiene prioritari per rafforzare il welfare locale? Le chiediamo di sceglierne al massimo 3"



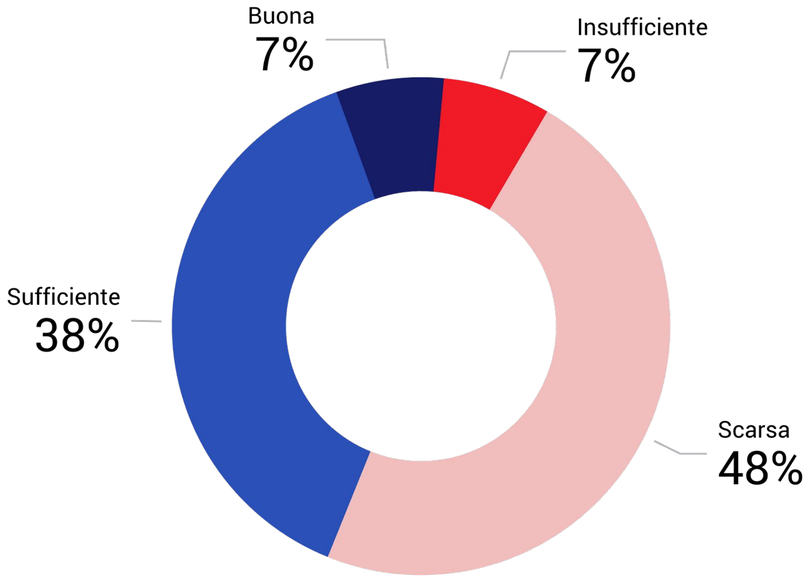
Risorse per la sostenibilità: strumenti e strategie

Risorse pubbliche: l’incertezza costringe a navigare a vista

“Come valuta la capacità delle amministrazioni locali di far fronte all’incertezza sulle risorse provenienti dal livello centrale?”

La valutazione complessiva della capacità delle amministrazioni locali di far fronte all’incertezza sulle risorse pubbliche provenienti dal livello centrale si colloca prevalentemente nelle posizioni intermedie della scala di risposta proposta agli esperti e e alle esperte. Questo dato suggerisce una limitata capacità di adattamento, che appare complessivamente fragile e fortemente condizionata sia dall’entità sia dalla natura delle sfide da affrontare.

Tale fragilità può essere letta in continuità con quanto emerso nelle domande precedenti, che evidenziavano criticità nelle attività di monitoraggio e programmazione. In condizioni di elevata incertezza e bassa prevedibilità delle risorse, le amministrazioni tendono infatti ad adottare approcci più reattivi che strategici, con il rischio di indebolire ulteriormente la capacità di pianificazione di medio-lungo periodo.



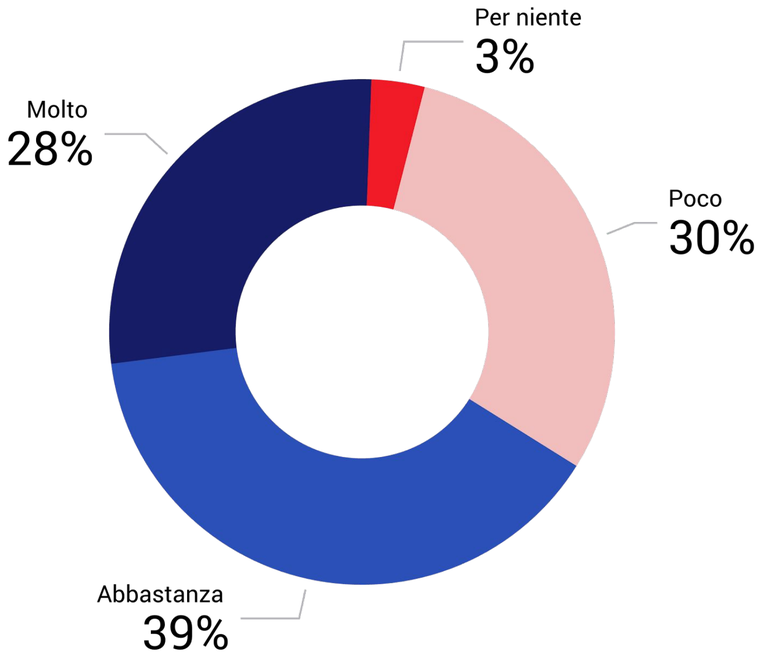
L’impatto delle politiche di riarmo

“In che misura, nei prossimi 12 mesi, le politiche di riarmo aumenteranno la pressione sui bilanci dei Comuni?”

I dati suggeriscono un’aspettativa diffusa di impatto delle politiche di riarmo sui bilanci dei Comuni, ma con margini di incertezza.

Il dato evidenzia come prevalga l’idea che il riarmo possa comprimere gli spazi fiscali locali, ma con un grado di incertezza significativo sulla sua effettiva trasmissione ai bilanci comunali. La quota di risposte orientate verso l’opzione “poco” suggerisce che tale impatto sia percepito come mediato da variabili istituzionali e macroeconomiche (scelte di finanza pubblica, compensazioni, vincoli europei), più che come un effetto automatico e diretto.

Nel complesso, emerge un’attesa prudente, che riflette l’indeterminatezza del contesto più che una valutazione consolidata dei possibili effetti del riarmo.



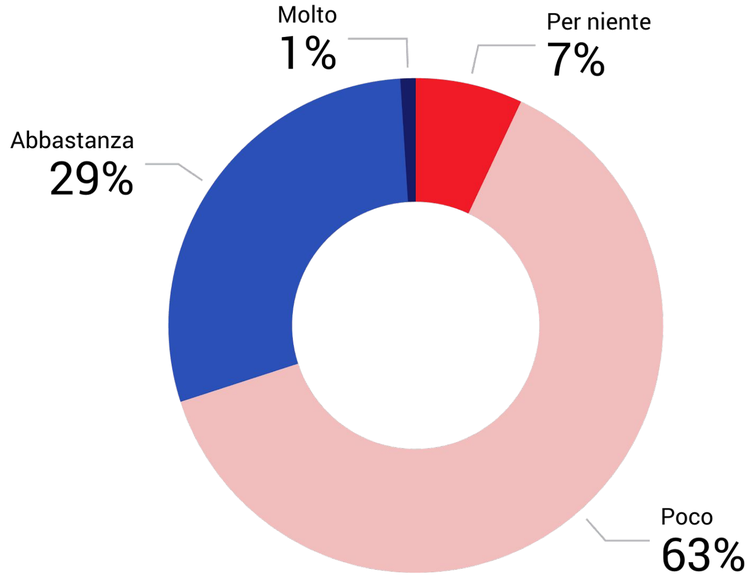
Risorse non pubbliche: importanti ma difficili da mobilitare

“Quanto ritiene che le amministrazioni locali abbiano saputo mobilitare risorse non pubbliche (es. donazioni/filantropia, contributi da imprese, fundraising, partnership)?”

Unitamente alle risorse pubbliche, dalle risposte degli esperti emerge come la capacità delle amministrazioni locali di mobilitare risorse private (es. donazioni/filantropia, contributi da imprese, fundraising, partnership) sia ancora poco sviluppata, evidenziando un divario tra l’importanza attribuita a queste leve e la loro concreta attivazione.

La maggioranza delle risposte si colloca infatti nella fascia medio-bassa della scala, con il 63% di “poco”, segnalando una difficoltà diffusa nel ricorrere a fonti di finanziamento alternative.

Questo dato può riflettere non solo limiti di natura tecnica e organizzativa, ma anche una minore istituzionalizzazione di pratiche di collaborazione con attori non pubblici, che richiedono competenze specifiche, investimenti relazionali e capacità di costruzione di fiducia nel tempo.



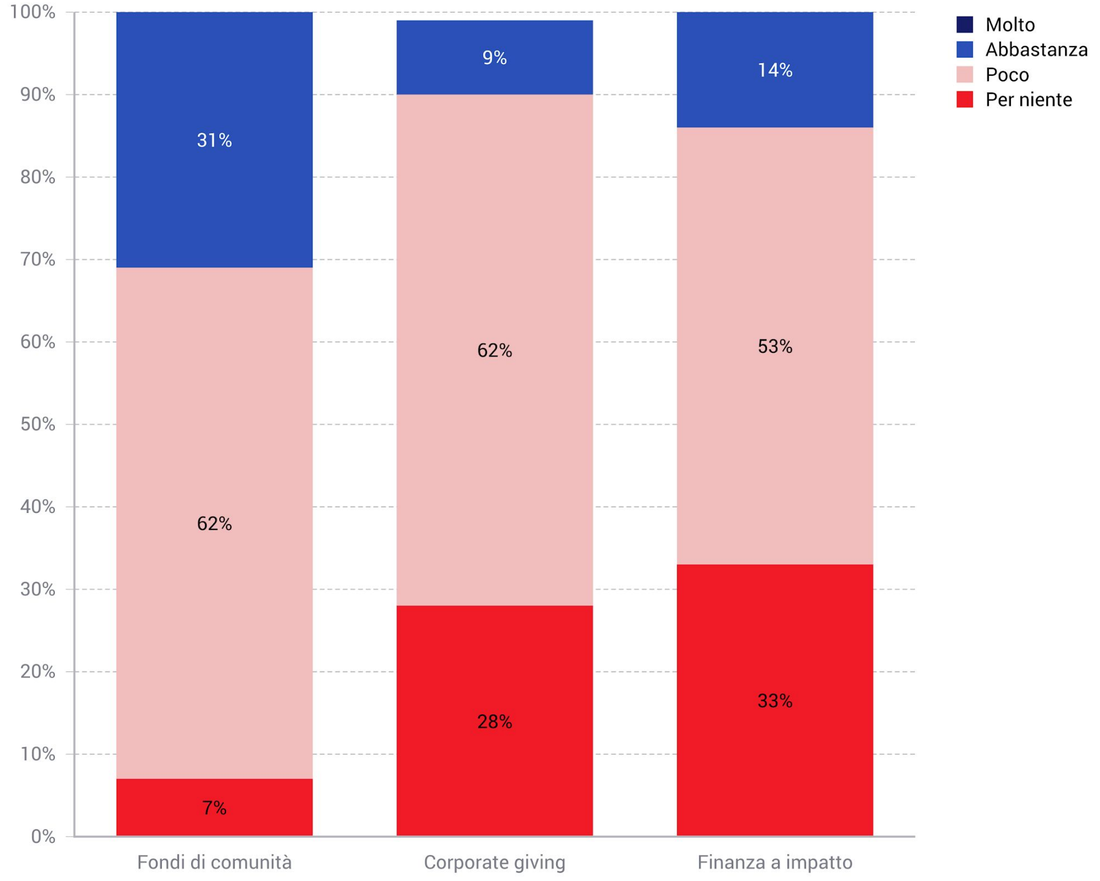
Strumenti per integrare le risorse pubbliche e non pubbliche

Questa lettura è confermata anche dalle risposte relative all'integrazione delle risorse pubbliche locali con altri strumenti. Il livello di integrazione che emerge risulta complessivamente debole, con differenze solo marginali tra i diversi strumenti: spiccano la prevalenza della modalità "poco" e l'assenza, per tutti gli strumenti, della risposta "molto".

Si distingue parzialmente il caso dei fondi gestiti dalle Fondazioni di comunità, per i quali il 31% degli esperti segnala un livello di integrazione almeno "abbastanza" significativo.

Nel complesso, questi dati suggeriscono che, sebbene i fondi di comunità rappresentino uno degli ambiti in cui si intravedono segnali di maggiore integrazione, tali dinamiche restano ancora limitate. Gli altri strumenti, invece, continuano a caratterizzarsi per una marginalità più strutturale, indicando una difficoltà persistente nel costruire vere complementarietà tra risorse pubbliche e private.

"In che misura i seguenti strumenti sono integrati con le risorse pubbliche locali?"



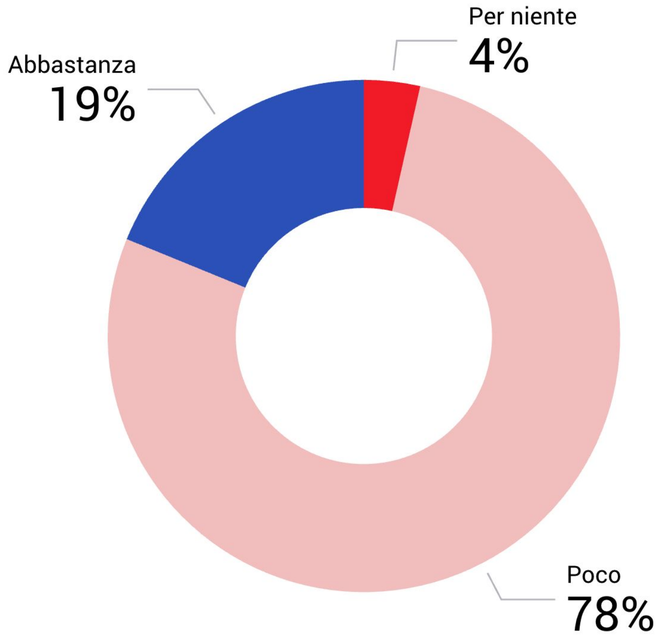
Strategie per integrare le risorse pubbliche e non pubbliche

Non stupisce che anche la valutazione complessiva dell'efficacia delle strategie delle amministrazioni locali nell'integrare risorse pubbliche, private e della comunità risulti nettamente negativa, con una concentrazione molto marcata sulle categorie inferiori della scala.

Si tratta di uno dei dati più netti dell'intera survey, con gli esperti concordi nell'esprimere una percezione di inefficacia sistemica (nessuno, infatti, ha scelto la risposta "molto").

Questo risultato sembra indicare che le criticità evidenziate nelle dimensioni precedenti - capacità amministrativa, mobilitazione di risorse non pubbliche, integrazione tra strumenti - non costituiscono elementi isolati, ma si cumulano, producendo un effetto complessivo di debolezza delle strategie locali. Più che singoli deficit, emerge quindi un limite di natura sistemica, legato alla difficoltà di costruire architetture stabili di coordinamento e integrazione tra attori e risorse. Il dato dunque segnala non solo un problema di implementazione, ma anche una sfida più ampia di capacità strategica, sostenibilità e di governance del secondo welfare a livello territoriale.

"Quanto valuta efficaci le strategie delle amministrazioni locali nell'integrare le risorse pubbliche, private e della comunità locale?"



PNRR:
onere o opportunità?

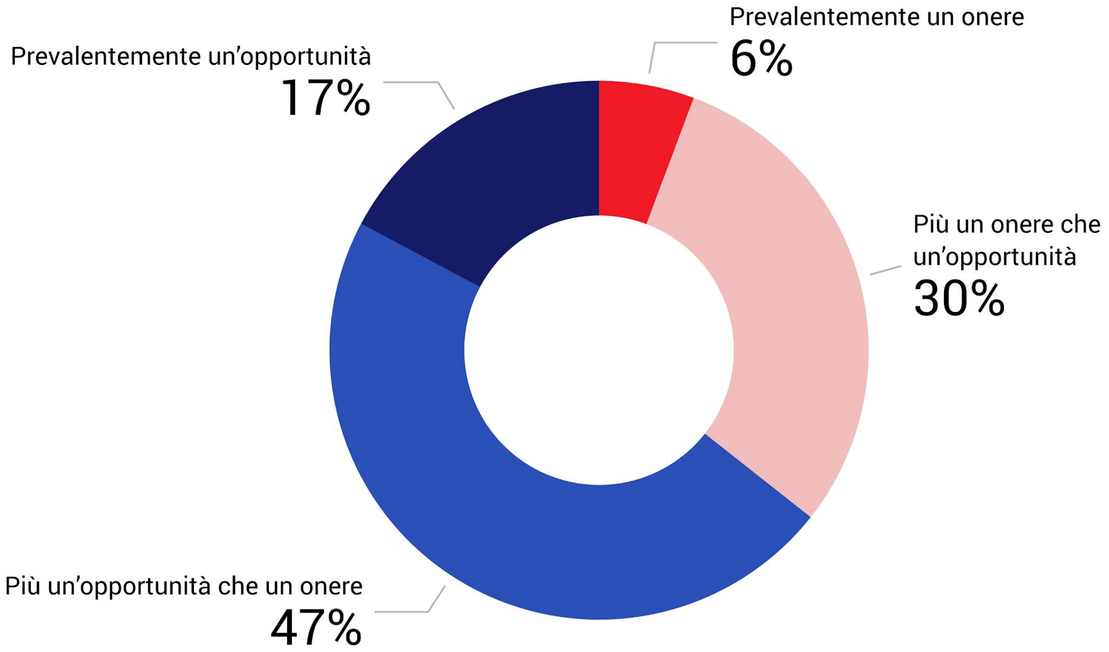
PNRR: una leva rilevante in un contesto di fragilità amministrativa

In un quadro segnato da fragilità strutturali, la percezione dell'impatto del PNRR appare complessivamente positiva, ma accompagnata da una componente non trascurabile di criticità. L'opportunità offerta dal Piano è considerata significativa, anche in relazione a scarsità e difficoltà di reperimento delle risorse, evidenziate nelle risposte precedenti.

Tuttavia, tale potenziale non sembra tradursi automaticamente in risultati efficaci. Le difficoltà già emerse in tema di programmazione, capacità amministrativa e gestione dell'incertezza tendono infatti a limitarne l'impatto, riducendo la possibilità di trasformare risorse straordinarie in cambiamenti strutturali.

Il PNRR si configura più come una finestra di opportunità condizionata che come un volano pienamente abilitante: la sua efficacia dipende in larga misura dalla capacità delle amministrazioni locali di consolidare competenze, dotarsi di strumenti adeguati e rafforzare i propri assetti organizzativi, scongiurando il rischio di interventi frammentati e privi di prospettiva sistemica.

"Per gli enti locali il PNRR ha rappresentato:"

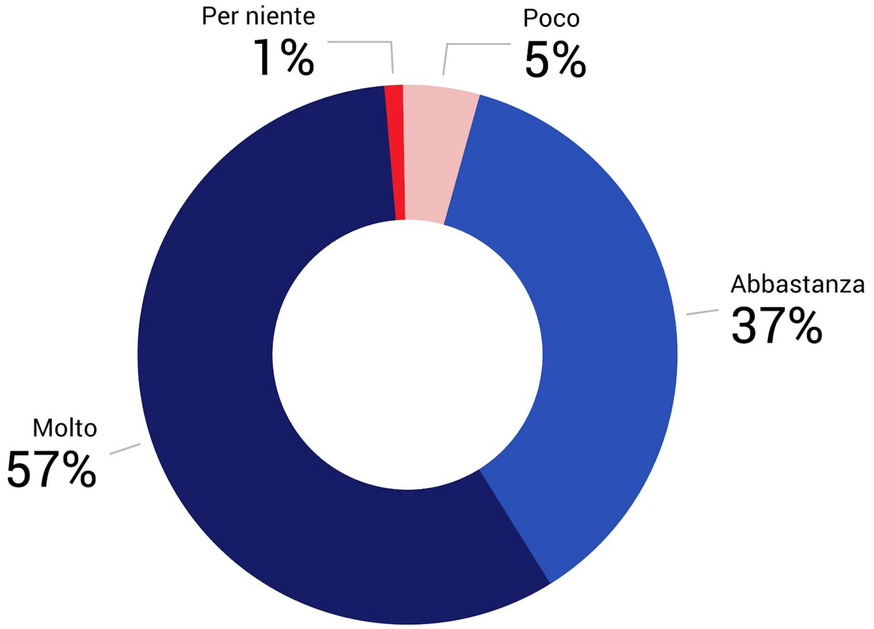


Il problema della continuità degli interventi avviati con il PNRR

Gli interventi straordinari attivati attraverso il PNRR hanno indubbiamente ampliato lo spazio delle possibilità, introducendo risorse e strumenti in grado di sostenere innovazioni anche rilevanti nei sistemi locali di welfare. Tuttavia, la loro sostenibilità appare strettamente legata alla capacità di garantirne la continuità nel tempo.

I dati del grafico segnalano con chiarezza una tensione tra la natura temporanea delle risorse straordinarie e l'esigenza di consolidare nel tempo i servizi attivati. In assenza di strategie di stabilizzazione finanziaria e istituzionale, il rischio è quello di generare innovazioni "a termine", difficilmente integrabili nei sistemi ordinari e quindi esposte a interruzioni o ridimensionamenti una volta esauriti i fondi disponibili.

"Quanto ritiene critico, per la sostenibilità del welfare locale nei prossimi 5 anni, assicurare la continuità degli interventi e/o delle strutture avviati con finanziamenti straordinari (es. PNRR) attraverso la copertura stabile dei costi di gestione?"



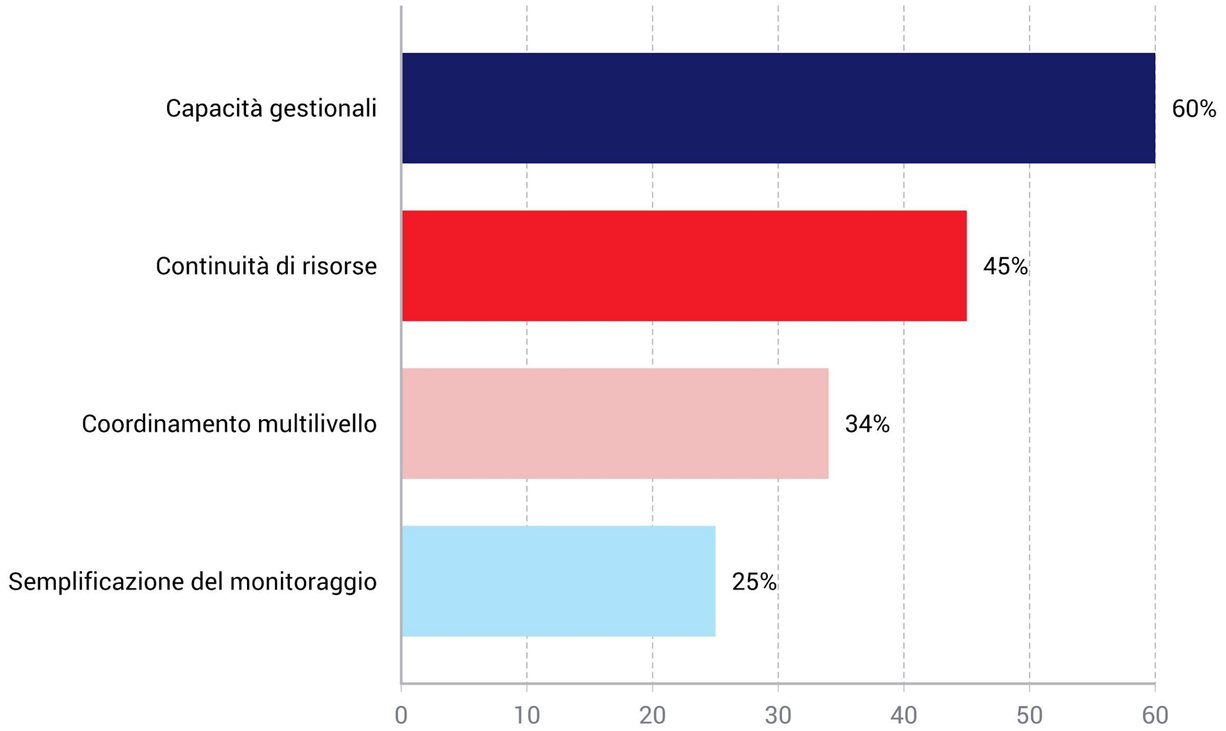
Le capacità di attuazione di programmi complessi

Quanto alle prospettive di miglioramento delle capacità delle PA locali di attuare programmi analoghi al PNRR, i dati mostrano una gerarchia piuttosto chiara delle leve su cui intervenire.

I dati suggeriscono che, più che l'introduzione di nuovi strumenti, ciò che viene percepito come cruciale è il consolidamento delle condizioni abilitanti di base: competenze, organizzazione e stabilità finanziaria. Le altre leve appaiono rilevanti ma subordinate, in quanto la loro efficacia dipende dalla presenza di amministrazioni in grado di gestire processi complessi e di operare in modo continuativo.

Emerge dunque con chiarezza come la sfida non sia soltanto quella di attuare programmi straordinari, ma di rafforzare strutturalmente la capacità delle amministrazioni locali, affinché interventi come il PNRR possano tradursi in cambiamenti duraturi e non episodici.

"Su cosa sarebbe necessario puntare in futuro per migliorare la capacità delle PA locali di attuare programmi analoghi al PNRR? Le chiediamo di sceglierne al massimo 2"



Prospettive future

La centralità delle forme di finanziamento

Anche in prospettiva, le risorse finanziarie rappresentano un nodo cruciale. Le risposte delineano un quadro abbastanza chiaro e coerente: nei prossimi anni il finanziamento del welfare locale continuerà a poggiare soprattutto sulle risorse pubbliche, con un'intensità ancora maggiore nei Comuni delle aree interne. Questo è particolarmente evidente per i "Fondi regionali", il "Fondo indistinto per le politiche sociali" e i "Fondi vincolati per le politiche sociali dallo Stato o dall'Unione europea".

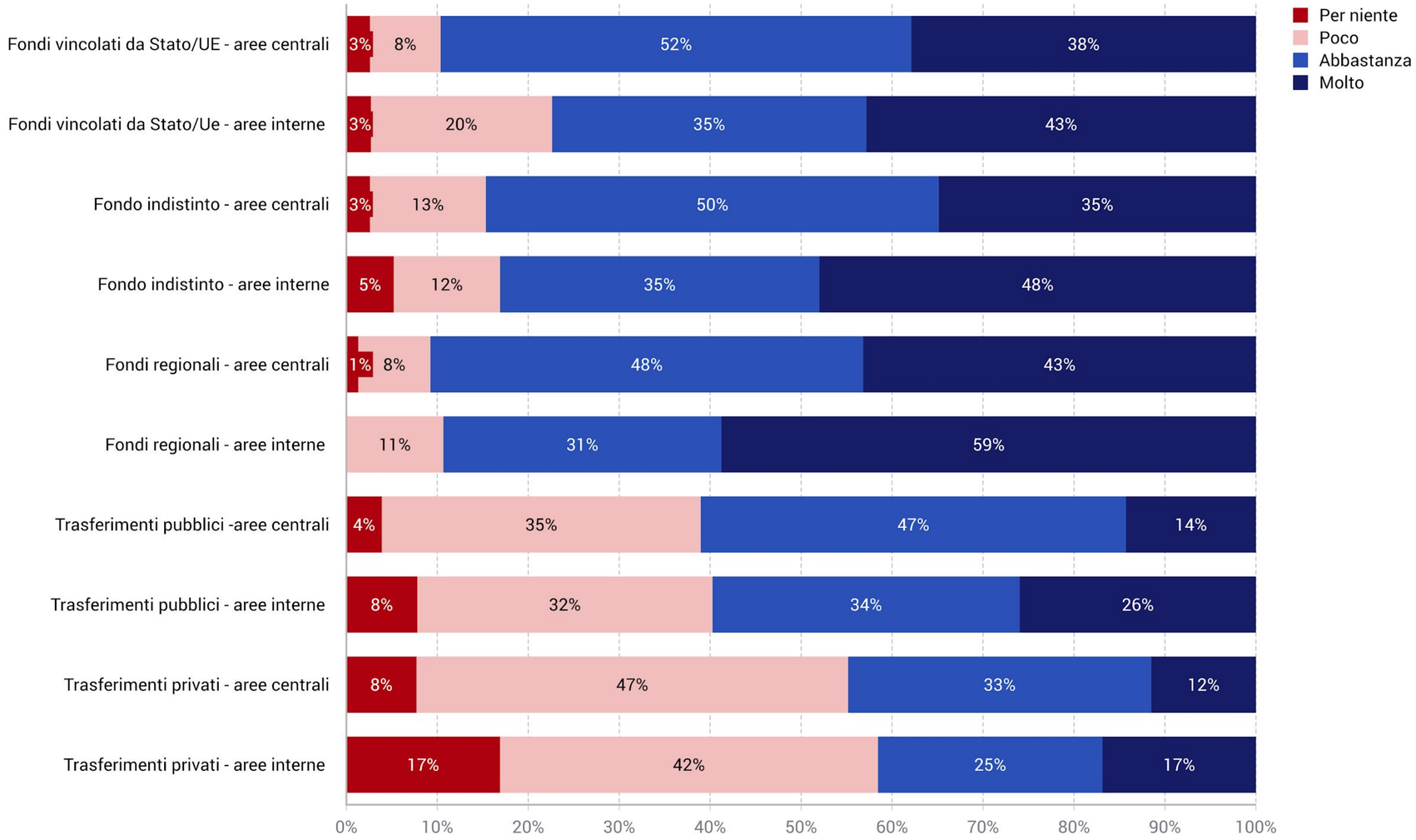
Il rafforzamento generalizzato del ruolo delle risorse pubbliche nelle aree interne suggerisce una maggiore dipendenza dai finanziamenti istituzionali e una minore capacità di diversificare le fonti di finanziamento. In altre parole, dove il contesto è più fragile, il sistema appare ancor più legato al finanziamento pubblico.

Un discorso analogo vale anche per gli "*Altri trasferimenti da enti pubblici*", che, pur essendo meno centrali rispetto alle altre fonti, mostrano comunque un peso maggiore nelle aree interne. Qui, però, emerge anche una differenza qualitativa: nelle aree centrali queste risorse sono più spesso considerate "abbastanza" rilevanti, mentre nelle aree interne tendono a essere valutate più spesso come "molto" importanti.

Diverso, infine, il caso dei finanziamenti privati. In entrambi i contesti restano una componente secondaria, ma con caratteristiche diverse. Nei Comuni delle aree centrali, il loro ruolo appare più stabile, anche se limitato, con una distribuzione concentrata tra "poco" e "abbastanza" (che rappresentano l'81%). Quanto alle aree interne, invece, si osserva una maggiore polarizzazione, con la crescita ai due estremi sia della quota di chi le considera molto rilevanti (17%), sia, all'opposto, di chi le ritiene del tutto irrilevanti (anch'essa 17%).

La centralità delle forme di finanziamento

"Quanto ritiene che nei prossimi 5 anni per gli enti locali saranno centrali le seguenti forme di finanziamento?"



Gli investimenti per aree di utenza

I risultati mostrano una gerarchia piuttosto netta delle priorità di investimento nel welfare locale per i prossimi 5 anni, con alcune differenze territoriali rilevanti. Nelle aree centrali emerge la necessità di una maggiore attenzione a temi come l'immigrazione e, in parte, le dipendenze, mentre nelle aree interne le priorità dovranno concentrarsi maggiormente sui bisogni tradizionali e strutturali, in particolare legati all'invecchiamento e alla fragilità economica.

Le aree che emergono con maggiore forza sono "*Anziani*" e "*Povertà, disagio adulti e senza dimora*", che si collocano chiaramente al vertice in entrambi i contesti, centrali e interni. Per gli anziani, la quota di risposte "molto" è estremamente elevata: 74% nelle aree centrali e 80% nelle aree interne, il che indica una priorità quasi unanime. Un andamento molto simile si osserva anche per la povertà.

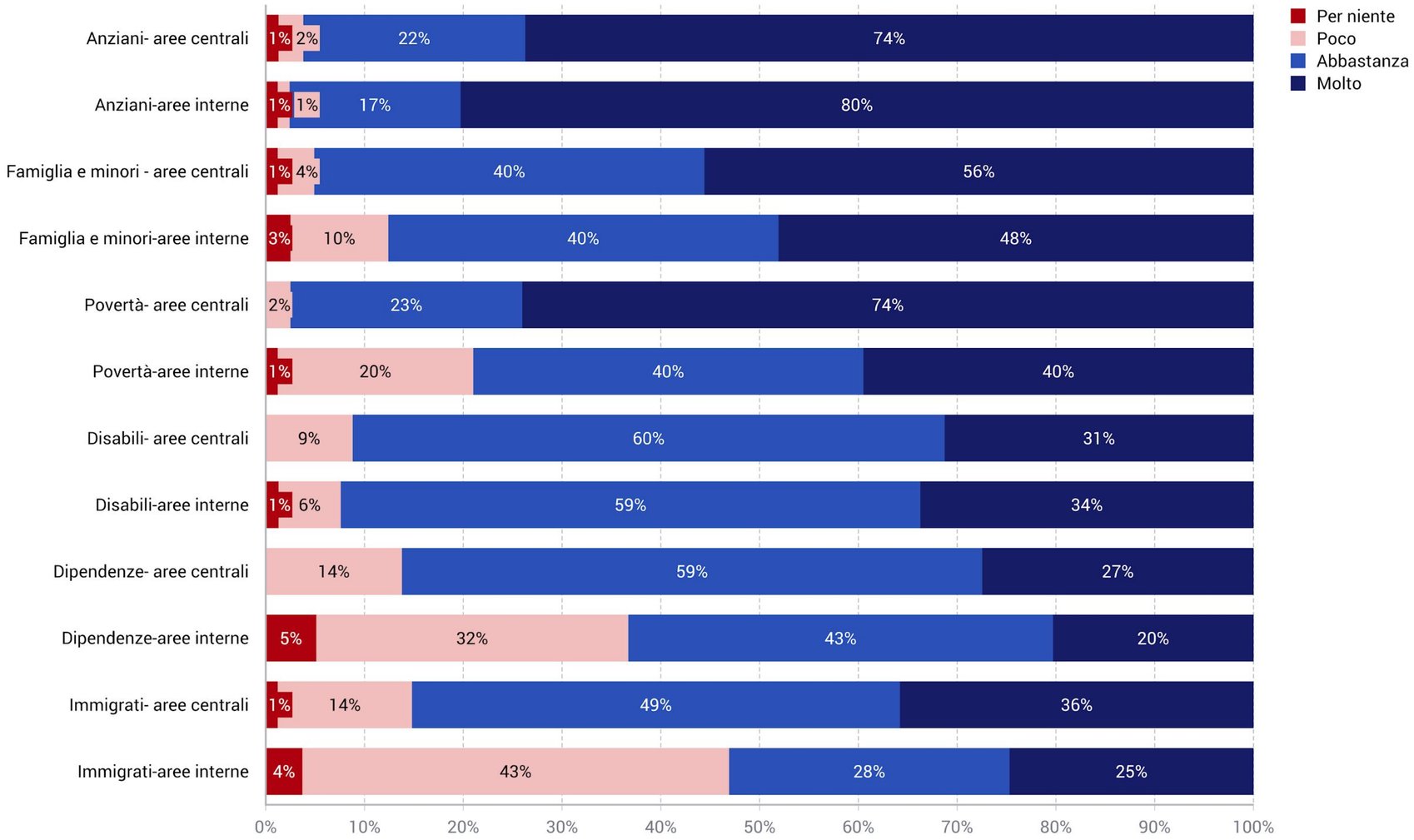
A seguire si collocano "*Famiglia e minori*" e "*Disabili*", entrambe caratterizzate da livelli elevati di investimento atteso, anche se meno estremi, segnalando una priorità importante ma meno urgente rispetto ad anziani e povertà.

Più differenziato è il quadro per "*Dipendenze*" e "*Immigrati, Rom, Sinti e Caminanti*", dove emergono le principali divergenze territoriali. Le dipendenze risultano più rilevanti nelle aree centrali (28% "molto") rispetto alle interne (20%), ma soprattutto nelle aree interne cresce molto la quota di risposte basse (32% "poco"), indicando una priorità meno condivisa.

Ancora più marcata è la differenza sull'immigrazione: nelle aree centrali il tema è considerato abbastanza o molto rilevante da oltre l'85% del campione, mentre nelle aree interne la percezione si abbassa sensibilmente, con una forte concentrazione su "poco" (43%).

Gli investimenti per aree di utenza

"Quanto, nei prossimi 5 anni, gli enti locali dovranno investire nelle seguenti aree di utenza?"



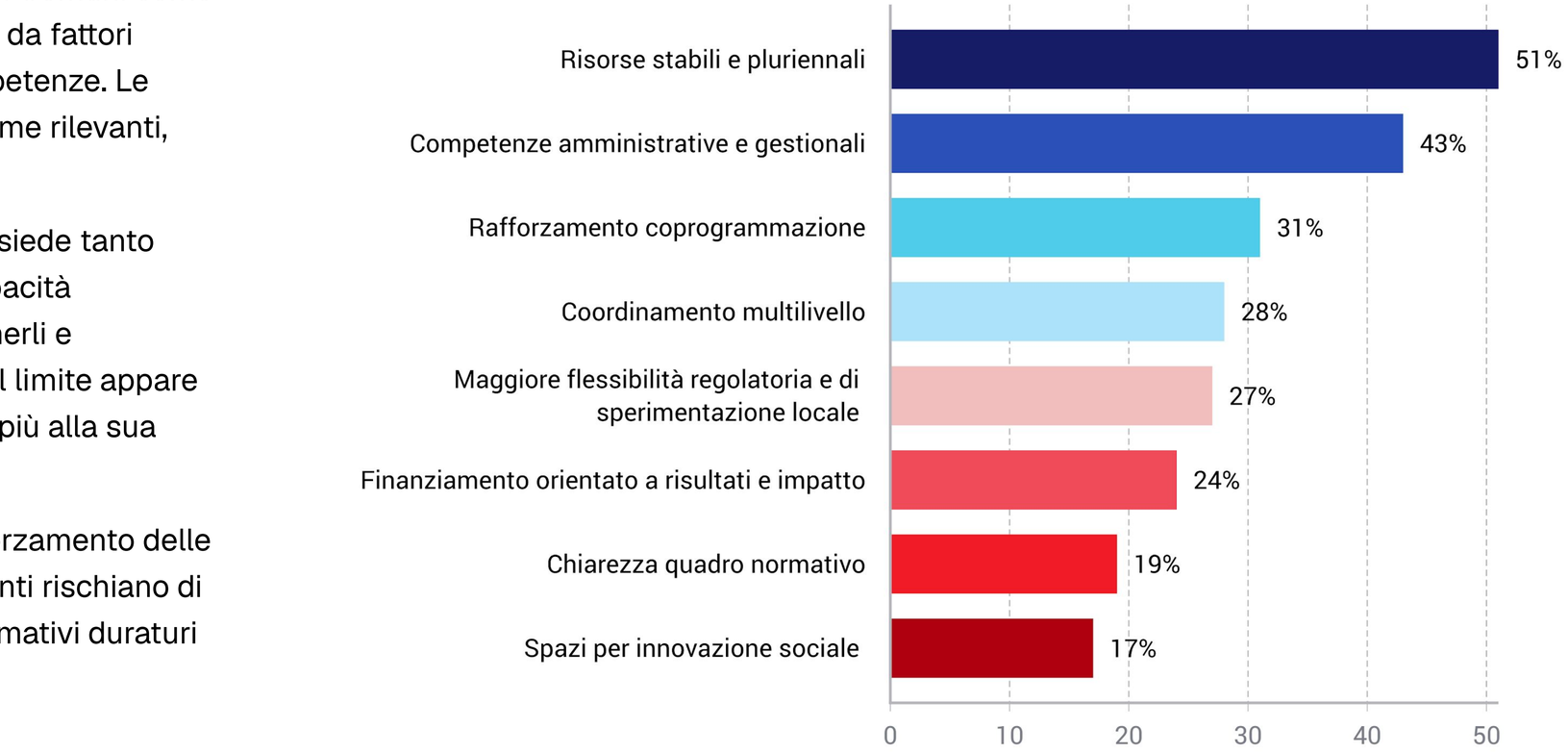
Le condizioni necessarie per innovare

Secondo gli esperti, il consolidamento del ruolo dei Comuni come motori di innovazione sociale dipende innanzitutto da fattori “hard”, in particolare disponibilità di risorse e competenze. Le dimensioni più “soft” o abilitanti sono percepite come rilevanti, ma non determinanti.

Ne emerge che il principale collo di bottiglia non risiede tanto nella carenza di idee o strumenti, quanto nella capacità strutturale delle amministrazioni di attivarli, sostenerli e soprattutto consolidarli nel tempo. In altre parole, il limite appare meno legato alla progettazione dell’innovazione e più alla sua istituzionalizzazione.

Questo dato suggerisce che, in assenza di un rafforzamento delle condizioni di base, anche le iniziative più promettenti rischiano di rimanere episodiche, senza produrre effetti trasformativi duraturi sui sistemi di welfare locale.

“Quali condizioni sistemiche sarebbero necessarie per consolidare il ruolo delle amministrazioni locali come motori di innovazione sociale? Le chiediamo di sceglierne 3”



Più che innovare, resistere

Questa lettura è confermata anche dalle risposte relative alle principali sfide che gli enti locali dovranno affrontare nei prossimi anni.

La priorità nettamente dominante è la “sostenibilità economica dei servizi erogati”, che si colloca ben al di sopra delle altre opzioni (52%). A distanza seguono il “potenziamento delle competenze del personale” (33%) e la “mancanza di personale dipendente” (26%), evidenziando una tensione strutturale tra risorse disponibili, fabbisogni crescenti e capacità organizzativa.

Nel complesso, emerge una rappresentazione del welfare locale fortemente improntata a una logica di gestione della scarsità più che di trasformazione. Le amministrazioni appaiono impegnate soprattutto a garantire la tenuta del sistema, mentre le sfide legate a innovazione, sviluppo organizzativo e capacità di investimento nel medio-lungo periodo restano in secondo piano.

Questo orientamento difensivo rischia tuttavia di diventare auto-rinforzante: la pressione sulle risorse e sul personale tende a comprimere ulteriormente gli spazi per innovare, rendendo più difficile uscire da una logica emergenziale e avviare percorsi di cambiamento strutturale.

Più che innovare, resistere

"Nell'ambito del welfare, pensando ai prossimi 5 anni, quali sfide dovranno affrontare gli enti locali? Le chiediamo di sceglierne al massimo 3"



Trasformazioni strutturali e sfide per il welfare locale

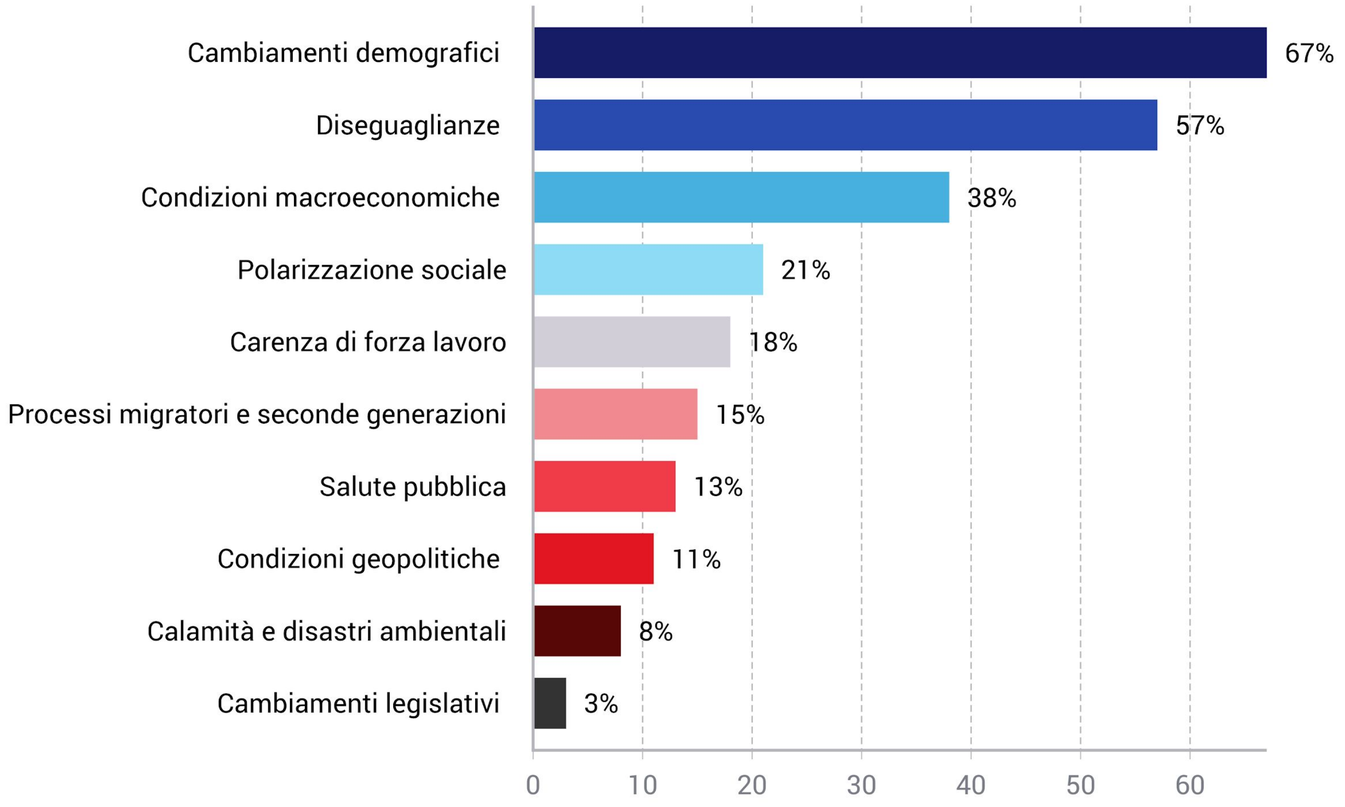
"Pensando ai prossimi 5 anni, quali fattori incideranno maggiormente sul welfare locale? Le chiediamo di sceglierne al massimo 3"

Gli esperti delineano una visione del futuro del welfare locale ancorata a trasformazioni lente ma strutturali, più che a shock improvvisi o cambiamenti normativi. Il principale campo di tensione è individuato nei cambiamenti demografici e sociali di lungo periodo, che ridefiniscono in profondità la domanda di welfare.

Letto insieme alle evidenze precedenti, questo dato suggerisce che le difficoltà interne - legate a sostenibilità economica e capacità amministrativa - non sono contingenti, ma affondano le radici in dinamiche sistemiche più ampie, difficilmente governabili a livello locale.

In questa prospettiva, emerge uno scarto tra natura dei problemi e capacità di risposta: mentre i fattori che incidono di più sono strutturali e di lungo periodo, le amministrazioni locali operano spesso con strumenti e risorse di breve periodo.

Questo disallineamento rappresenta una delle principali sfide per il welfare territoriale nei prossimi anni.



Relazioni tra enti locali e Terzo Settore

Rispetto all'evoluzione futura delle relazioni tra enti locali e Terzo Settore, le risposte delineano un quadro di aspettative moderatamente positive, ma non particolarmente intense. In quasi tutte le dimensioni gli esperti ritengono che le dinamiche relazionali si rafforzeranno "abbastanza", mentre le quote "molto" restano contenute e raramente superano il 30%, segnalando una fiducia cauta più che un orientamento verso cambiamenti profondi.

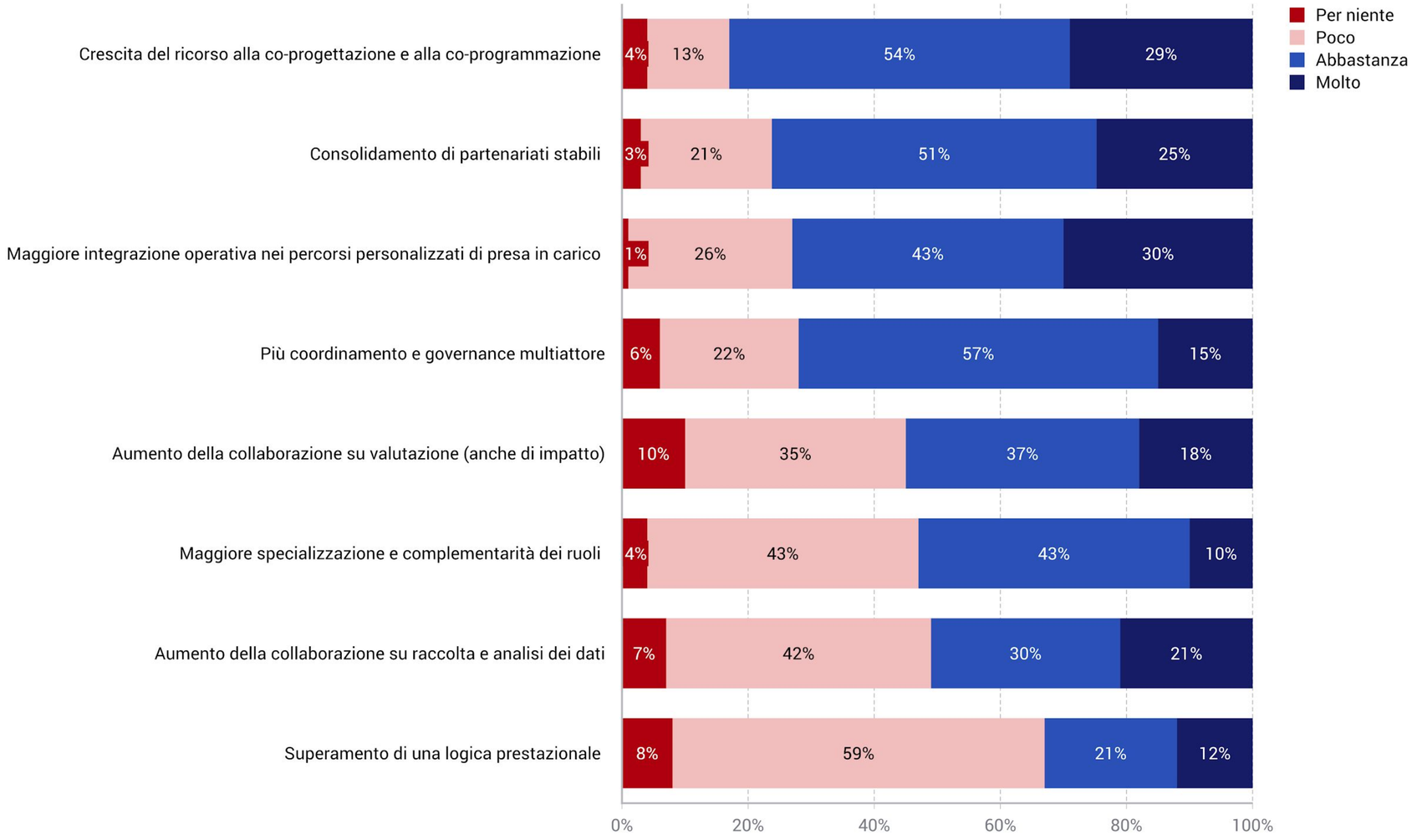
Il dato più netto riguarda il "superamento di una logica prestazionale", per il quale le aspettative appaiono decisamente deboli, indicando una forte inerzia nelle modalità di relazione consolidate tra Pubblico e Terzo Settore.

Nel complesso, emerge l'idea di un rafforzamento atteso soprattutto nelle dimensioni già istituzionalizzate della collaborazione - come la coprogettazione e l'integrazione operativa - mentre risultano più limitate le prospettive di cambiamento nelle pratiche più trasformative, in particolare sul piano culturale e organizzativo.

Questo suggerisce che l'evoluzione del rapporto tra Comuni e Terzo Settore sia percepita più come un processo incrementale che come una trasformazione strutturale: si consolidano strumenti e pratiche esistenti, ma faticano ad affermarsi modelli capaci di ridefinire in modo più profondo ruoli, logiche di intervento e modalità di produzione del welfare.

Relazioni tra enti locali e Terzo Settore

"In che misura immagina che, in futuro, si rafforzeranno le seguenti dinamiche nelle relazioni tra enti locali e Terzo Settore?"



Conclusioni

Cosa emerge: luci e ombre

Dalla Expert Survey emerge un quadro chiaro: i Comuni sono oggi al centro del welfare italiano, ma faticano ad avere gli strumenti necessari per svolgere fino in fondo questo ruolo. Ne deriva un paradosso: il livello di governo più vicino a cittadini e cittadine è anche quello su cui si concentrano maggiori responsabilità, senza che a questo corrisponda un adeguato rafforzamento delle capacità di azione e governance.

Da un lato, Comuni e territori sono sempre più chiamati a intercettare bisogni complessi legati all'invecchiamento, alle povertà, alle trasformazioni del lavoro e della famiglia. Dall'altro, mostrano limiti significativi soprattutto nelle funzioni più strategiche: pianificazione, analisi dei dati, monitoraggio e valutazione. Non è un dettaglio tecnico: è qui che si gioca la capacità di governare il cambiamento.

Il problema, quindi, non è solo la scarsità di risorse, ma la qualità istituzionale e organizzativa con cui queste vengono utilizzate. Il welfare locale appare oggi più forte nella gestione quotidiana dei servizi che nella capacità di leggere i cambiamenti, apprendere dall'esperienza e riprogrammare le politiche. In altre parole, è un sistema che "fa", ma fatica ancora a "capire" e a "orientare".

Anche la capacità di innovazione sociale conferma questo quadro. Le esperienze più efficaci sono quelle che intervengono direttamente sull'organizzazione dei servizi - prossimità, integrazione, presa in carico - mentre risultano più deboli le dimensioni che dovrebbero renderla strutturale: valutazione, partecipazione, uso dei dati. L'innovazione, quindi, c'è, ma fatica a diventare sistema.

Le sfide aperte

Il secondo welfare, pur rappresentando una componente importante, appare ancora sbilanciato: fortemente ancorato al Terzo Settore, ma poco sviluppato come ecosistema realmente multiattore. Imprese, strumenti finanziari e comunità locale restano ai margini dell'intervento pubblico, così come limitata è la capacità di integrare risorse pubbliche e private. Più che un sistema compiuto, emerge un secondo welfare ancora in consolidamento.

Un altro dato che emerge fortemente è che le differenze territoriali non si esauriscono più nella tradizionale frattura Nord-Sud. La survey restituisce una linea di divisione più profonda, tra contesti centrali e dotati di capacità amministrativa, infrastrutture e reti e contesti più fragili, periferici e di piccole dimensioni, dove queste condizioni mancano. È qui che il rischio di un welfare a geometria variabile diventa più evidente.

In questo scenario, il PNRR ha rappresentato un'opportunità importante, ma anche un banco di prova. Più che la disponibilità di risorse, il nodo cruciale riguarda la capacità di usarle per dare attuazione agli interventi e, soprattutto, di garantire la continuità nel tempo delle politiche. Il rischio è quello di interventi che innovano nel breve periodo, ma non si consolidano e non contribuiscono ancora ad accompagnare una trasformazione sistemica.

In sintesi, il welfare locale italiano si trova oggi in una fase cruciale. È un sistema ad alta responsabilità, ma ancora a bassa capacità trasformativa e fortemente dipendente dalle risorse pubbliche. Rafforzarlo non significa soltanto investire di più, ma investire meglio: nelle competenze, nelle funzioni di conoscenza, nei meccanismi di coordinamento e nelle infrastrutture che rendono possibile un vero welfare di prossimità. Senza questo salto di qualità, il rischio non è solo quello di un sistema fragile, ma di un sistema che, pur restando centrale, fatica a ridurre le disuguaglianze e ad accompagnare le trasformazioni sociali in atto.

Comuni e welfare locale in evoluzione: sei evidenze chiave

1 Centralità senza rafforzamento

I Comuni sono sempre più centrali nel welfare, ma senza un adeguato rafforzamento di strumenti, risorse e capacità di governance. Le principali criticità riguardano pianificazione, analisi dei dati, monitoraggio e valutazione: snodi decisivi per governare il cambiamento.

2 Non solo Nord e Sud

Oltre alla tradizionale linea di divisione tra Nord e Sud, emerge con forza una frattura tra Comuni delle aree centrali - dotati di capacità amministrativa, infrastrutture e reti - e Comuni delle aree interne, dove l'efficacia dell'interazione con il secondo welfare è sensibilmente più debole.

3 Un sistema che eroga ma fatica a orientare

Il welfare locale è più efficace nella gestione dei servizi che nella capacità di leggere i bisogni, apprendere e riprogrammare. Il problema non è quanto si spende, ma come si governa: un sistema che "fa", ma fatica ancora a "capire" e a "orientare".

4 Innovazione diffusa ma non sistemica

Le innovazioni organizzative sono presenti, ma restano deboli le condizioni che le rendono strutturali. Le amministrazioni locali appaiono orientate prevalentemente a gestire la scarsità di risorse più che a guidare una trasformazione sistemica, con il rischio di un orientamento difensivo auto-rinforzante.

5 Secondo welfare ancora sbilanciato

La collaborazione tra amministrazioni locali e attori del secondo welfare risulta fortemente concentrata sul Terzo Settore, mentre i rapporti con imprese profit e parti restano deboli e sporadici. Si conferma un secondo welfare ancora in consolidamento.

6 PNRR: leva importante ma condizionata

Il PNRR ha aperto nuove possibilità, ma il suo impatto dipende dalla capacità di attuazione e dalla sostenibilità nel tempo degli interventi. La quasi totalità degli esperti ritiene critico garantire la continuità degli interventi avviati con finanziamenti straordinari, segnalando il rischio di innovazioni "a termine", non integrabili nei sistemi ordinari.

Welfare locale: raccomandazioni

Investire in modo strutturale
su capacità amministrativa e governance

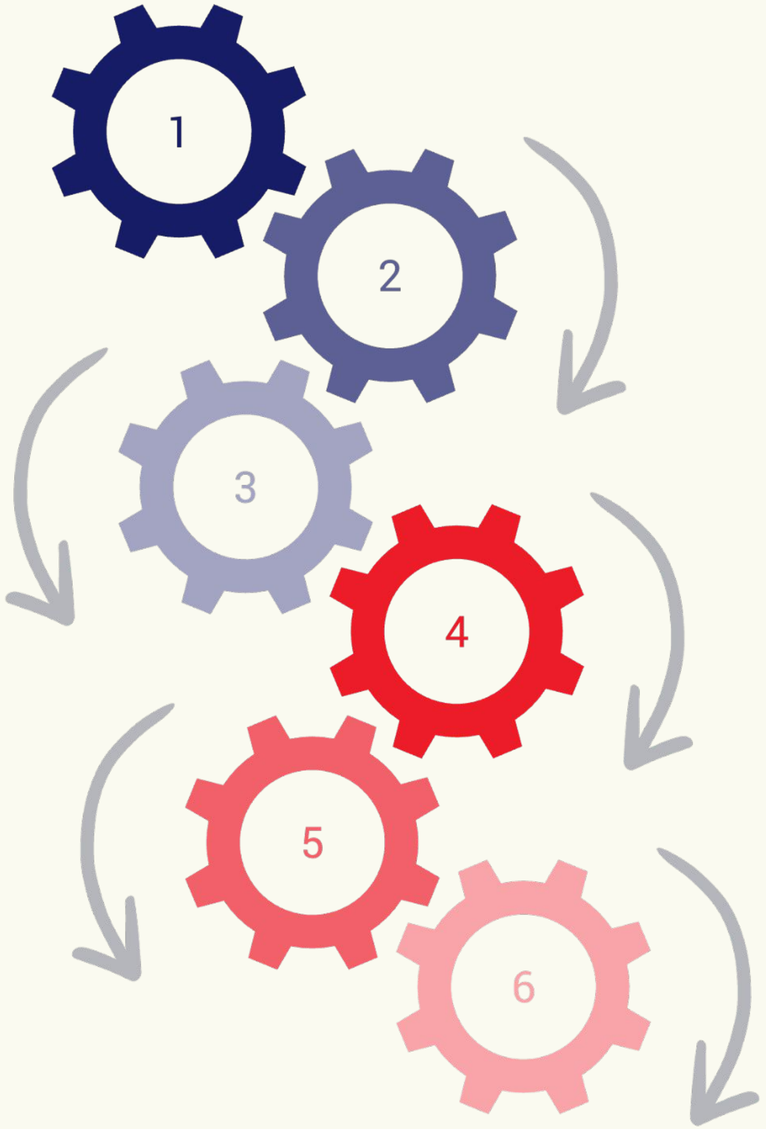
Sostenere le aree interne

Passare da logiche reattive
a logiche strategiche e preventive

Stabilizzare e valutare le innovazioni
per renderle scalabili

Superare lo squilibrio che concentra il secondo welfare
sul solo Terzo Settore

PNRR: andare oltre gli "investimenti a termine"



Evoluzione e consolidamento del secondo welfare

Il secondo welfare

Questa ultima sezione è finalizzata ad indagare il ruolo attuale e gli sviluppi possibili per il secondo welfare e il suo rapporto con il welfare pubblico, chiedendo al panel di esprimersi su alcune affermazioni. Nell'ultima parte delle nostre Expert Survey, infatti, chiediamo a esperti ed esperte rispondenti di collocarsi fra due polarità su una scala da 1 a 7, vale a dire da una affermazione più scettica rispetto al successo e alle potenzialità di sviluppo del secondo welfare ad un'affermazione più ottimista. In questo modo vogliamo monitorare i cambiamenti longitudinali di questa dimensione.

Ricordiamo che con il termine "secondo welfare" intendiamo l'insieme di interventi che si affiancano a quelli offerti dal settore pubblico - il "primo welfare" - per offrire risposte innovative a rischi e bisogni sociali che interessano le persone e le comunità. Tali interventi sono realizzati grazie all'apporto di attori economici e sociali che agiscono spesso in reti locali, ma aperte alle collaborazioni con altri territori, per fornire un mix di protezione e investimenti sociali.

Il secondo welfare si è sviluppato per affrontare la sempre più evidente crisi dello Stato Sociale, in forte difficoltà nell'affrontare i bisogni delle comunità. Negli anni si è diffuso e consolidato, fino ad essere adottato come paradigma riconosciuto nell'ambito delle politiche sociali. A 15 anni dalla sua concettualizzazione, ci è sembrato utile chiedere a esperti ed esperte qual è il suo ruolo, che spazio ha assunto all'interno del sistema di welfare italiano e quale contributo sta dando per allargare il perimetro di protezione da rischi e bisogni sociali.

La survey sul secondo welfare

I dati mostrano un orientamento complessivamente favorevole al secondo welfare, con una concentrazione delle risposte nella parte alta della scala, soprattutto quando si parla di ruolo generale e innovazione. Aumentano le risposte intermedie quando si parla, ad esempio, di conseguenze territoriali e di diseguaglianze; il che, pensando alle sfide delineate nelle domande precedenti, costituisce a sua volta un elemento di sfida e di riflessione.

Le risposte mostrano un orientamento chiaramente sbilanciato verso il polo "positivo" delle affermazioni, ma con intensità variabile tra le diverse dimensioni. In quasi tutti gli item, le modalità 5–7 raccolgono la maggioranza delle risposte valide, che varia da un minimo del 56% a un massimo del 79%, spesso con una concentrazione significativa anche nelle posizioni più alte della scala.

Le valutazioni più nette riguardano la definizione del secondo welfare come qualcosa che "*sta diventando un pilastro del welfare*" (rispetto alla polarità opposta, "*è una soluzione emergenziale*"). Le distribuzioni non sono molto diverse per gli altri item, a volte con risposte che si distribuiscono lungo i punti del polo positivo.

La survey sul secondo welfare

"Di seguito presentiamo delle coppie di affermazioni sull'evoluzione e il consolidamento del secondo welfare e le chiediamo di posizionarsi su una scala compresa tra 1 e 7, in cui 1 indica che condivide completamente l'affermazione riportata a sinistra; 7 indica che condivide completamente l'affermazione riportata a destra.Il secondo welfare..."



La survey sul secondo welfare

Confrontando le medie delle risposte tra la prima Expert Survey (maggio 2025) e la seconda, emerge che il livello di accordo verso queste affermazioni è per lo più stabile, ma con qualche differenza che potrà essere monitorata anche in occasione delle nostre prossime ricerche.

Alcune risposte, come vediamo, presentano un calo di qualche decimale: è così, ad esempio, per “sta diventando un pilastro del welfare” e “potenzia la protezione sociale anche nei territori dove il welfare è più debole” (-0,3). Verso altre, invece, la tendenza è opposta e l’accordo con l’affermazione “positiva” aumenta: è così per “anche in territori a basso capitale sociale” (+0,2), “è una win win solution: ne beneficiano tutti” (+0,3) e, soprattutto, “alimenta logiche cooperative” (+0,5).

Valori medi delle risposte, Expert Survey P2W 2025 e 2026

	ES #1	ES #2	Differenza
È una soluzione emergenziale vs. Sta diventando un pilastro del welfare	5,4	5,1	-0,3
È irrilevante. Quello che conta sono le misure nazionali vs. Promuove l’innovazione replicabile su scala nazionale	4,9	4,9	0,0
Minaccia l'universalismo vs. Allarga il perimetro della protezione sociale	5,0	5,0	0,0
Sottrae risorse al welfare pubblico vs. Rende più sostenibili i costi	5,1	5,1	0,0
È un artificio retorico vs. Integra il welfare pubblico	5,5	5,5	0,0
Aumenta la frammentazione vs. È una win win solution	4,8	5,1	0,3
Alimenta logiche competitive vs. Alimenta logiche cooperative	4,1	4,6	0,5
Aumenta le diseguaglianze nell'accesso ai servizi su base territoriale vs. Potenzia la protezione sociale anche nei territori dove il welfare è più debole	5,3	5,1	-0,3
Genera valore sociale aggiunto soprattutto nei territori ad alto capitale sociale vs. Genera valore sociale aggiunto anche in territori a basso capitale sociale	4,6	4,8	0,2

Nota metodologica

La ricerca si è avvalsa di un questionario strutturato digitale somministrato tra il 2 febbraio 2026 e il 3 marzo 2026 in modalità CAWI (Computer Aided Web Interviewing) utilizzando il software SurveyMonkey.

Le persone individuate per la somministrazione sono state selezionate dai ricercatori di Percorsi di Secondo Welfare attraverso metodologie di campionamento non probabilistico[4] e a scelta ragionata[5]. La selezione è avvenuta prendendo in considerazione studiosi (accademici e non) che si occupano dei temi legati al welfare locale. In particolare, per quanto riguarda il mondo accademico, sono stati contattati professori/esse e ricercatori/trici riconducibili all'area delle scienze sociali, politiche, economiche e giuridiche, con alle spalle lavori di ricerca e pubblicazioni incentrate sulle politiche sociali e in particolare sull'oggetto della survey.

Nella selezione degli esperti si è prestata attenzione anche alla dimensione di genere e a quella territoriale, bilanciando il più possibile la presenza di studiosi e professionisti di genere maschile e femminile e la collocazione geografica delle università e dei centri di ricerca.

Il panel di rispondenti a cui è stato proposto di rispondere alla survey è composto complessivamente da 285 esperti ed esperte.

[4] Il campionamento è non probabilistico quando per ciascun caso la probabilità di essere incluso nel campione non è nota. Il risultato finale non consente l'inferenza e per questo i risultati sono estendibili al solo campione di riferimento.

[5] Il campionamento a scelta ragionata si verifica quando le unità statistiche da includere nel campione sono scelte in modo ragionato (in questo caso, basandosi sul grado di esperienza degli esperti con conoscenza specialistica del problema) così da selezionare solo quelle che meglio rispondono agli obiettivi di ricerca.

Percorsi di
Secondo Welfare

Come citare:

De Tommaso C.V., Fanelli A.S., Legnante G., Lodi Rizzini C. e Maino F. (2026), *Welfare locale: il ruolo dei Comuni. Come gli enti locali stanno affrontando le transizioni in atto secondo esperti ed esperte,* Expert Survey P2W #2, Percorsi di Secondo Welfare.

ISBN: 9791280161482

Percorsi di Secondo Welfare

Società Cooperativa Impresa Sociale e LAB del Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano

Sede istituzionale:

Dip.to di Scienze Sociali e Politiche
Università degli Studi di Milano
Via Conservatorio, 7
20122, Milano

Sede legale:

Via Melchiorre Gioia, 82
20125, Milano

Contatti:

info@secondowelfare.it

secondowelfare.it