

# Welfare locale: il ruolo dei Comuni

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

Franca Maino, Chiara Lodi Rizzini, Valeria De Tommaso

Webinar | 24.06.2026 | 15.00 - 17.00



# Programma

**15.00 - Introduzione a cura di Franca Maino**, Direttrice Scientifica di Percorsi di Secondo Welfare e Professoressa dell'Università degli Studi di Milano

**15.15 - Presentazione Expert Survey, Chiara Lodi Rizzini e Valeria De Tommaso**, ricercatrici di Percorsi di Secondo Welfare

**15.40 - Tavola rotonda**, intervengono:

- **Bibiana Chierchia**, Assessora alle Politiche sociali e del lavoro del Comune di Campobasso
- **Andrea Cantini**, Dirigente Politiche abitative del Comune di Parma
- **Caterina Pozzi**, Presidente del Coordinamento Nazionale Comunità Accoglienti
- **Egidio Riva**, Docente dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca e Assessore al welfare e salute del Comune di Monza

**16.30 - Q&A**

**16.50 - Conclusioni**, Franca Maino

# Le Expert Survey di P2W

## Dai Rapporti sul secondo welfare alla expert survey

Nel 2025 P2W ha avviato un nuovo progetto che consiste nella realizzazione di una serie di Expert Survey, ciascuna focalizzata su un tema specifico particolarmente rilevante per il sistema sociale italiano.

## Che cos'è?

Prevede la raccolta di dati e informazioni attraverso questionari somministrati a esperti ed esperte in un determinato ambito o settore. Grazie alla loro esperienza e competenza riconosciuta, contribuiscono con valutazioni o opinioni informate a comprendere il fenomeno.

## Lo scopo

È particolarmente utile in contesti in cui i dati sono scarsi o difficili da raccogliere e si necessita di un'interpretazione informata per orientare decisioni, sviluppare politiche o svolgere ricerche scientifiche.

# Le Expert Survey di P2W



I edizione della  
Expert Survey nel  
2025

II edizione della  
Expert Survey nel  
2026



# Comuni e welfare: spese, risorse e limiti

# Perchè welfare locale e Comuni?

- I Comuni rappresentano uno **snodo centrale del welfare state**: sono il livello di governo più prossimo a cittadini e cittadine.
- I Comuni svolgono un **ruolo chiave nell'attuazione delle politiche sociali**, traducendo gli indirizzi nazionali in servizi e prestazioni concrete:
  - promuovono l'innovazione delle risposte ai bisogni
  - la loro capacità amministrativa, organizzativa e di visione incide direttamente su efficacia, equità e qualità complessiva dei sistemi di welfare.

Alcune evidenze contestuali:

- **Impegno crescente della spesa dei Comuni** (nel 2022 +5,8% rispetto all'anno precedente)
- **Eterogeneità dell'offerta**: varia sia in relazione all'area geografica sia alla dimensione demografica → la spesa media pro-capite varia da un minimo di 51 euro nei Comuni più piccoli (fino a 2.000 abitanti) del Sud a un massimo di 292 euro in quelli più grandi (con oltre 50.000 abitanti) del Nord-est.
- Le **aree interne** comprendono oltre 4.000 centri:
  - luoghi particolarmente esposti all'invecchiamento e allo spopolamento
  - significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità).

# Oltre le risorse

**In uno scenario di  
perma o policrisi,  
come stanno reagendo  
i Comuni? Cosa si  
prospetta in futuro?**

- **Centralità delle risorse:** 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, alla rigidità e complessità delle regole di spesa ([Anci 2025](#)).
- **Oltre le risorse**, la (in)**capacità** di spenderle, ad esempio:
  - PNRR: 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. Ad oggi i Comuni hanno realizzato il 47% del piano dei costi, mentre le Unioni di Comuni il 40% ([Corte dei Conti 2026](#)).
- **Capacità amministrativa dei Comuni**, uno degli elementi più critici nell'attuazione degli investimenti:
  - Forte differenze tra enti (centro-periferia, Nord-Sud)
  - Cronica carenza di personale tecnico specializzato
  - Elevato turnover dei responsabili di progetto.
- Sistema multilivello e stratificazione normativa: modifiche regolativa, necessità di coordinamento, discrezionalità ed incertezza.
- Aumento dei prezzi: revisione degli interventi e ridefinizione degli obiettivi (vedi PNRR).

# Metodologia

# Metodologia

**Obiettivo di ricerca:** comprendere quale ruolo possano svolgere i Comuni oggi e, in prospettiva, nell'evoluzione del welfare italiano

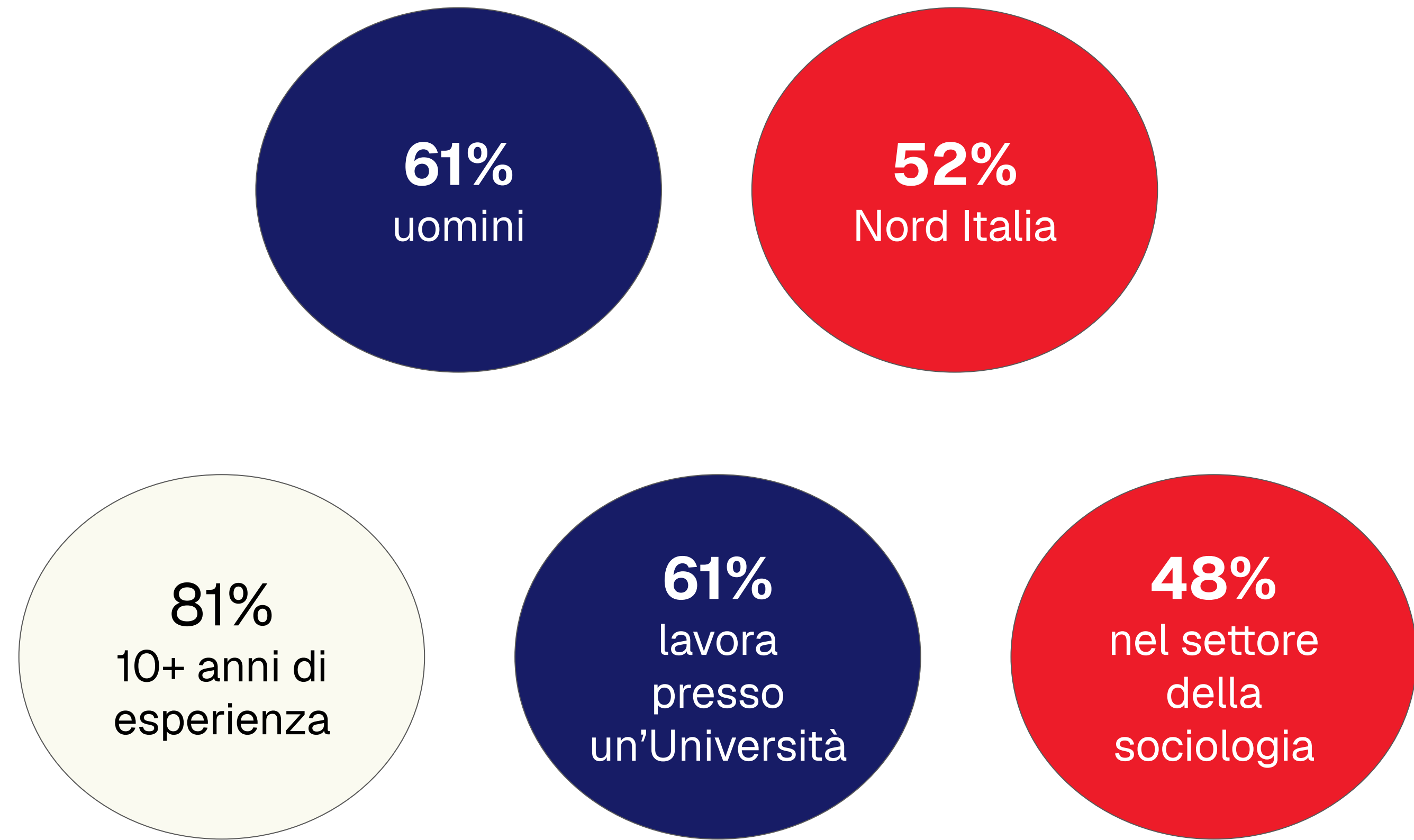
## Metodologia:

- Questionario somministrato **tra il 2 febbraio e il 3 marzo 2026**
- **Panel:**
  - Le persone individuate per la somministrazione sono state selezionate **attraverso metodologie di campionamento non probabilistico e a scelta ragionata.**
  - La selezione è avvenuta prendendo in considerazione **studiosi/e (accademici e non) che si occupano dei temi legati al welfare locale**, 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.**
  - Il panel di rispondenti a cui è stato proposto di rispondere alla survey è composto complessivamente da **285 esperti ed esperte.**

# Le dimensioni di analisi



# I e le rispondenti al questionario

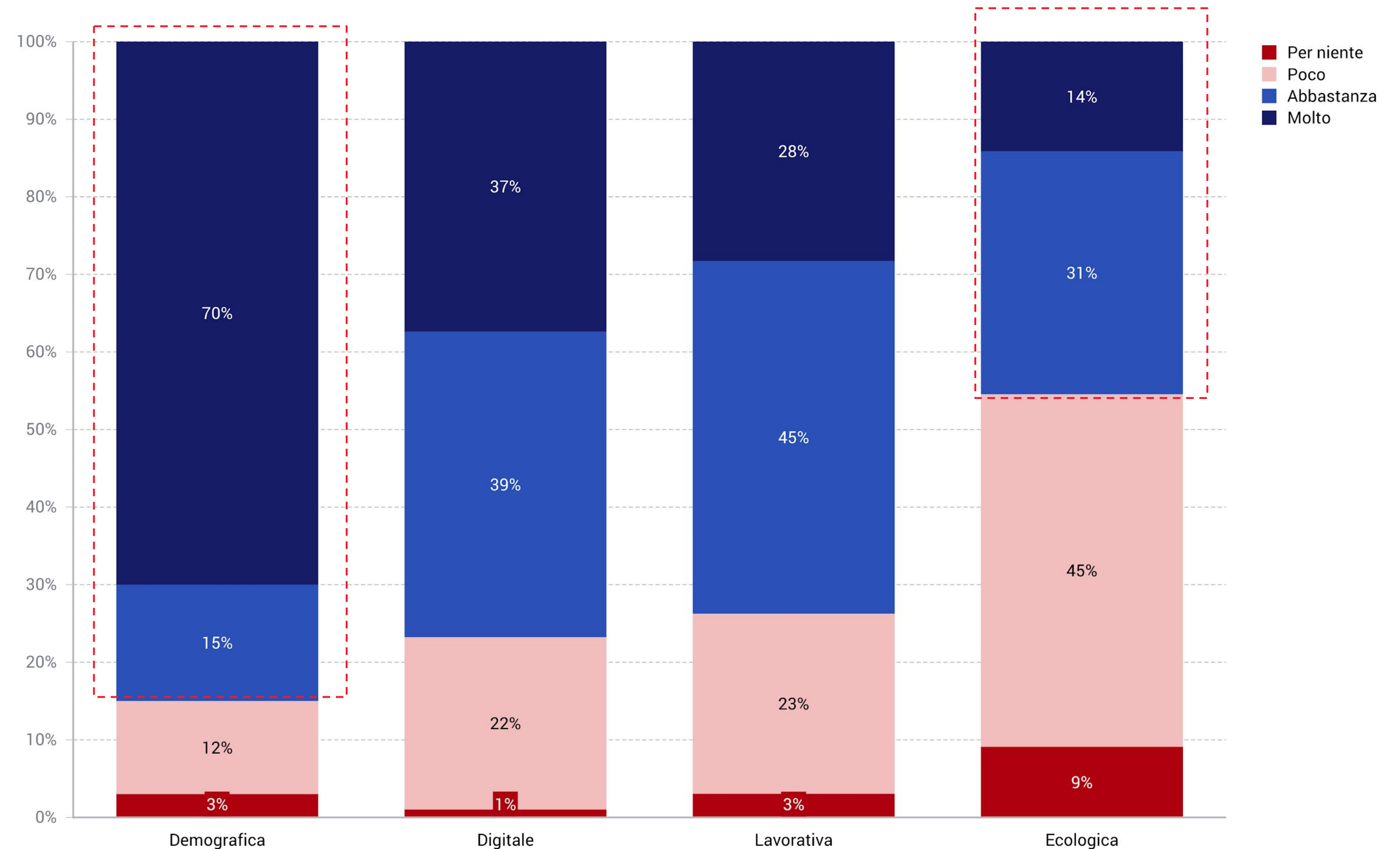


# Welfare locale e transizioni

# Welfare locale e transizioni

- La transizione demografica è ritenuta la più incisiva per il welfare locale (85%) per i suoi effetti concreti su invecchiamento, non autosufficienza e famiglie.
- **Digitale e lavoro** sono considerate rilevanti ma ancora in evoluzione.
- La **transizione ecologica** appare più distante (45%).

*“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

- **Le principali carenze delle amministrazioni locali riguardano le competenze strategiche:** leggere i cambiamenti, costruire visioni di lungo periodo e analizzare i problemi in profondità.
- Meno critiche appaiono invece le **competenze operative**, come digitale, reti e comunicazione.

→ **Il nodo centrale sembra essere la capacità di governare il cambiamento, più che di gestirlo tecnicamente.**

*“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”*



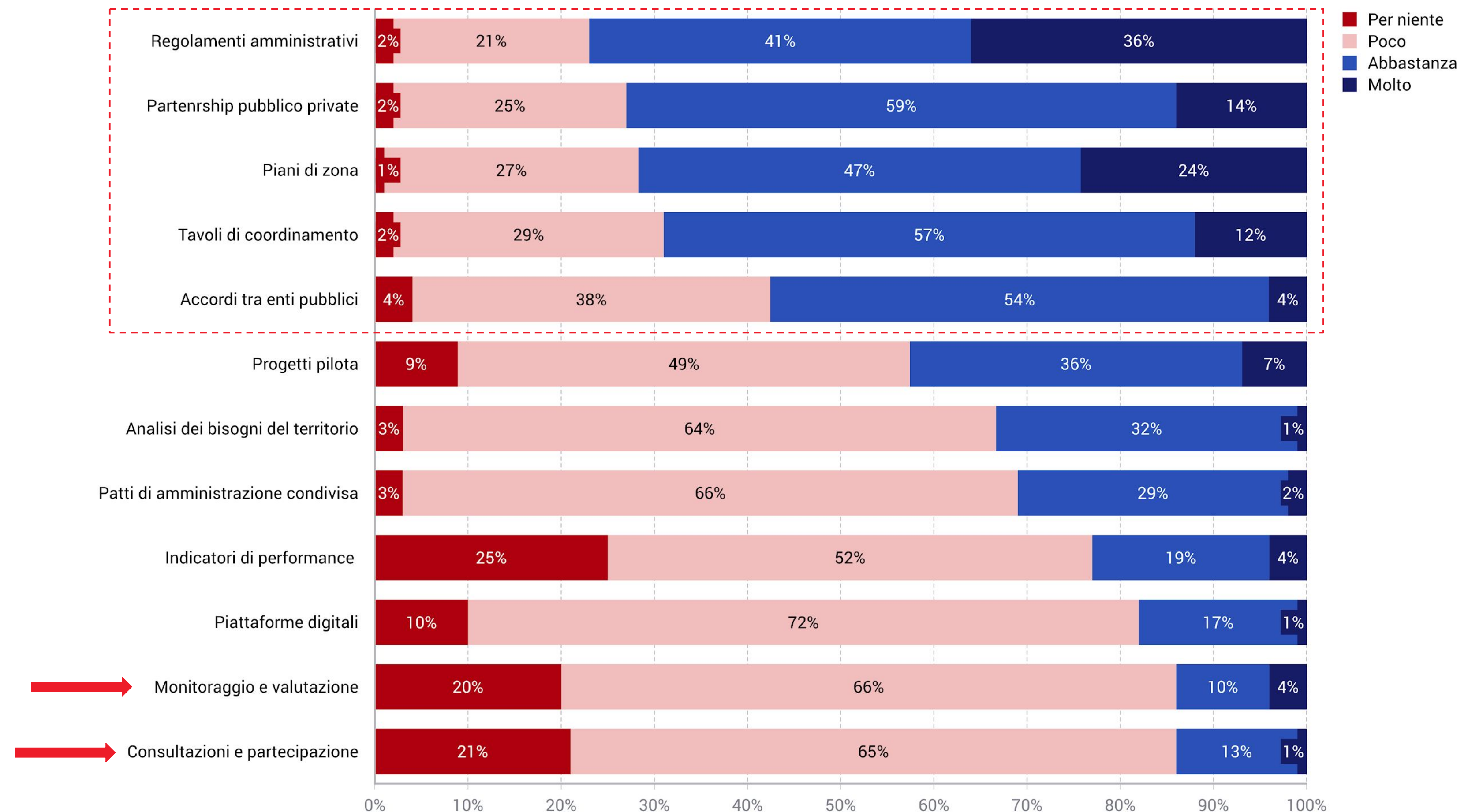
# La governance necessaria all'innovazione sociale

# Gli strumenti per definire e gestire le politiche sociali

Gli strumenti più utilizzati dalle amministrazioni locali per definire e gestire le politiche sociali:

- quelli **più istituzionalizzati e tradizionali**
- le pratiche più **sperimentali, innovative** e orientate alla **valutazione** risultano marginali.

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



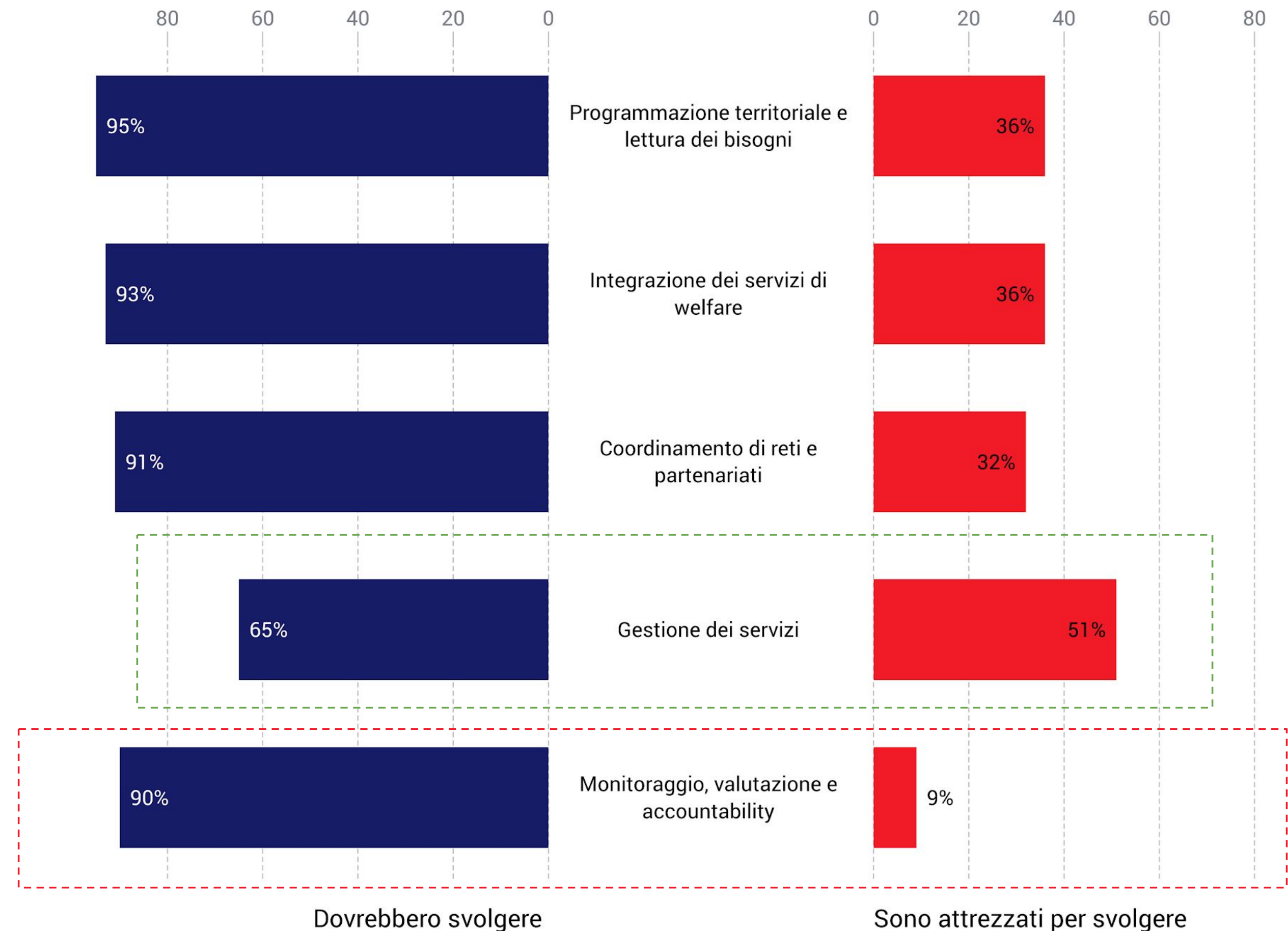
# Il disallineamento tra ruolo atteso e capacità effettive

- Emerge un **gap trasversale tra attesa e realtà** che attraversa tutti gli ambiti considerati con intensità variabile.
- Il caso più emblematico riguarda **monitoraggio, valutazione e accountability**. L'unica funzione in cui le capacità dichiarate risultano pressoché allineate alle aspettative è la **gestione diretta dei servizi**.

→ Si profila una tensione tra un modello atteso di ente locale come soggetto strategico e abilitante, e una realtà ancora prevalentemente schiacciata sulla gestione dei servizi.

**“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”*

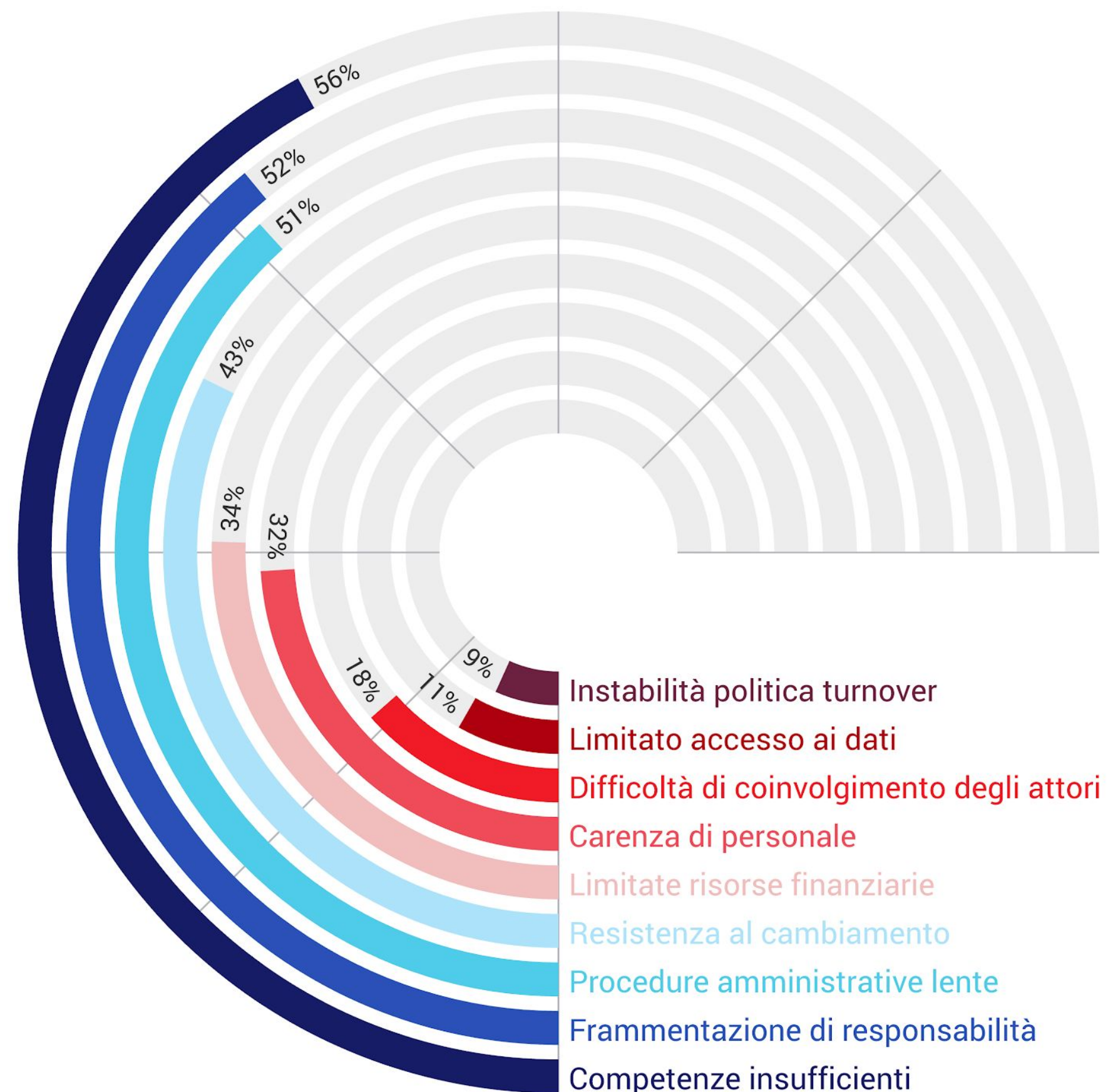


# Gli ostacoli all'innovazione sociale dei Comuni

- I principali ostacoli al ruolo dei Comuni come abilitatori **dell'innovazione** sociale riguardano **fattori interni organizzativi**, più che la una mancanza di risorse umane e finanziarie.
- **Competenze** insufficienti, **frammentazione** (silos), **procedure lente**, **fattori culturali** che producono **resistenza al cambiamento** (dovuto anche a anzianità personale PA).

→ **Necessaria formazione e innovazione interna alla PA.**

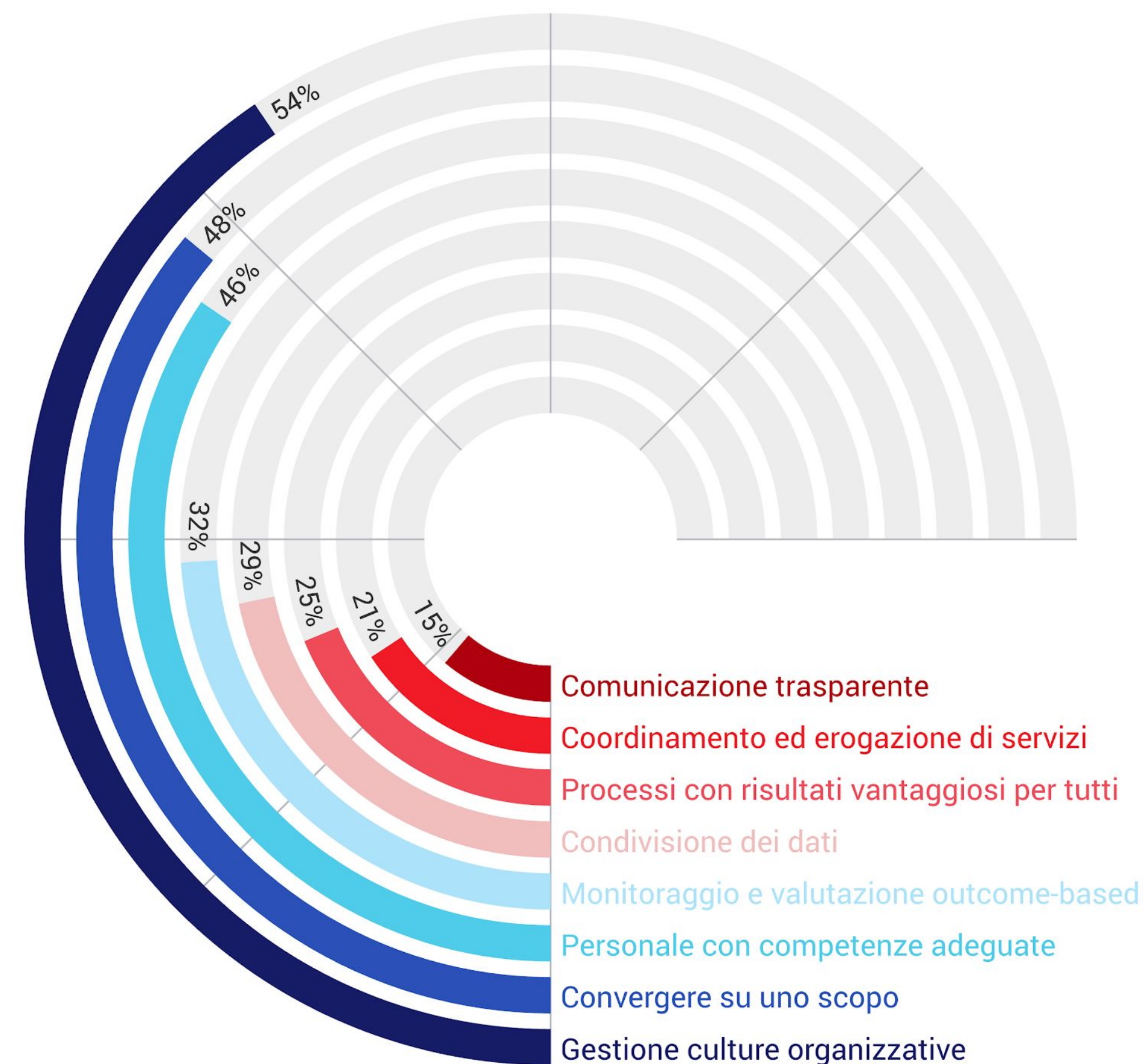
*“Quali ostacoli limitano il ruolo delle amministrazioni locali come infrastrutture abilitanti dell'innovazione sociale? Le chiediamo di sceglierne al massimo 3”*



# Le difficoltà ad adottare modelli di governance collaborativa

- Le difficoltà si concentrano sulle **dimensioni “soft” e istituzionali della collaborazione**
  - ➔ complessità nell’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.

*“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”*



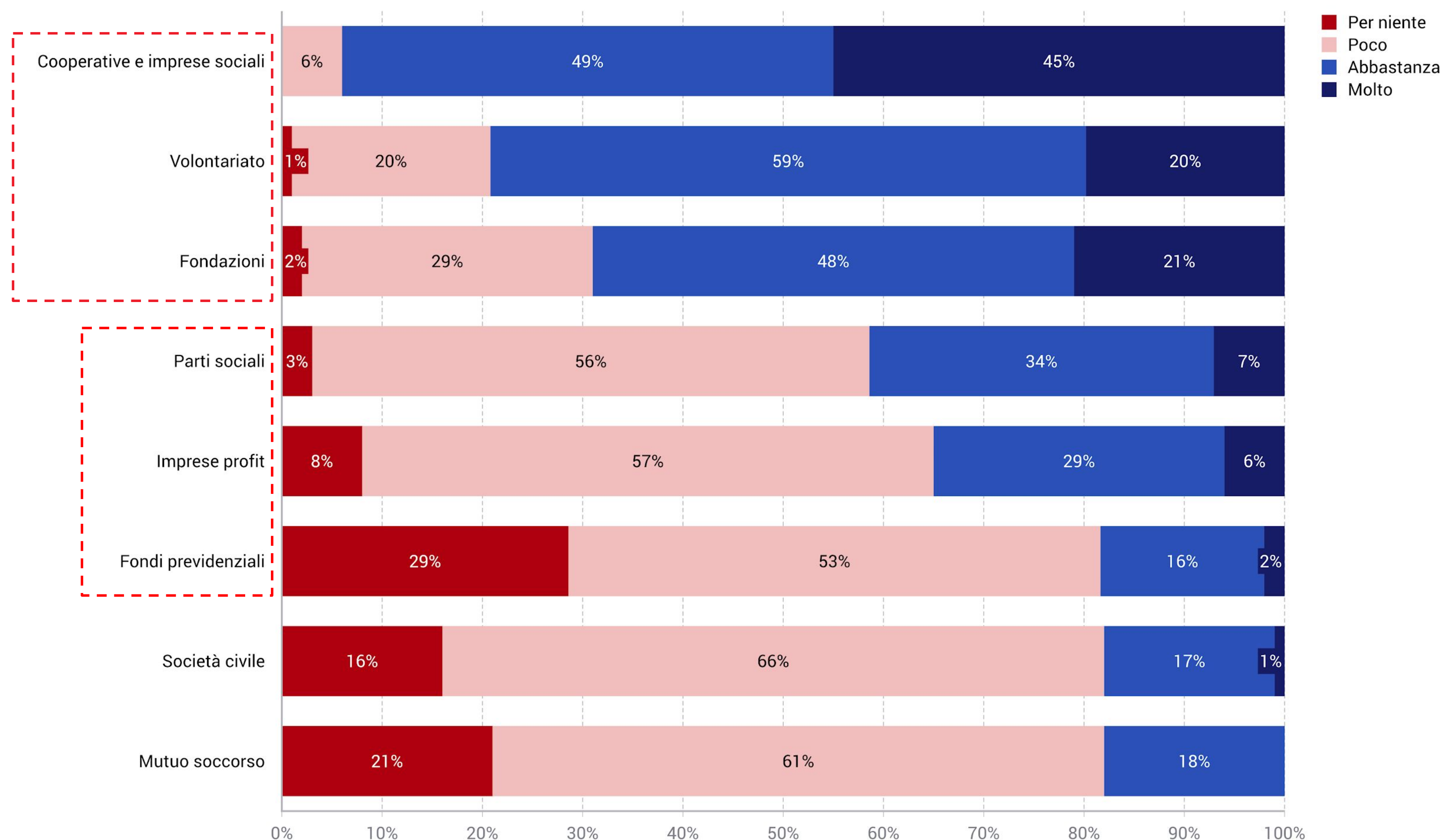
# Comuni e secondo welfare

# La collaborazione tra Comuni e attori del secondo welfare

- Secondo welfare ancora **fortemente concentrato sul Terzo Settore**, che continua a rappresentare l'interlocutore privilegiato dei Comuni.
- Stupiscono i **bassi valori di parti sociali, imprese e fondi previdenziali**, nonostante soprattutto all'inizio il secondo welfare fosse spesso associato a questo universo.

→ **Concentrazione verso welfare di prossimità?**

*“In che misura le amministrazioni locali collaborano con i seguenti attori del secondo welfare?”*



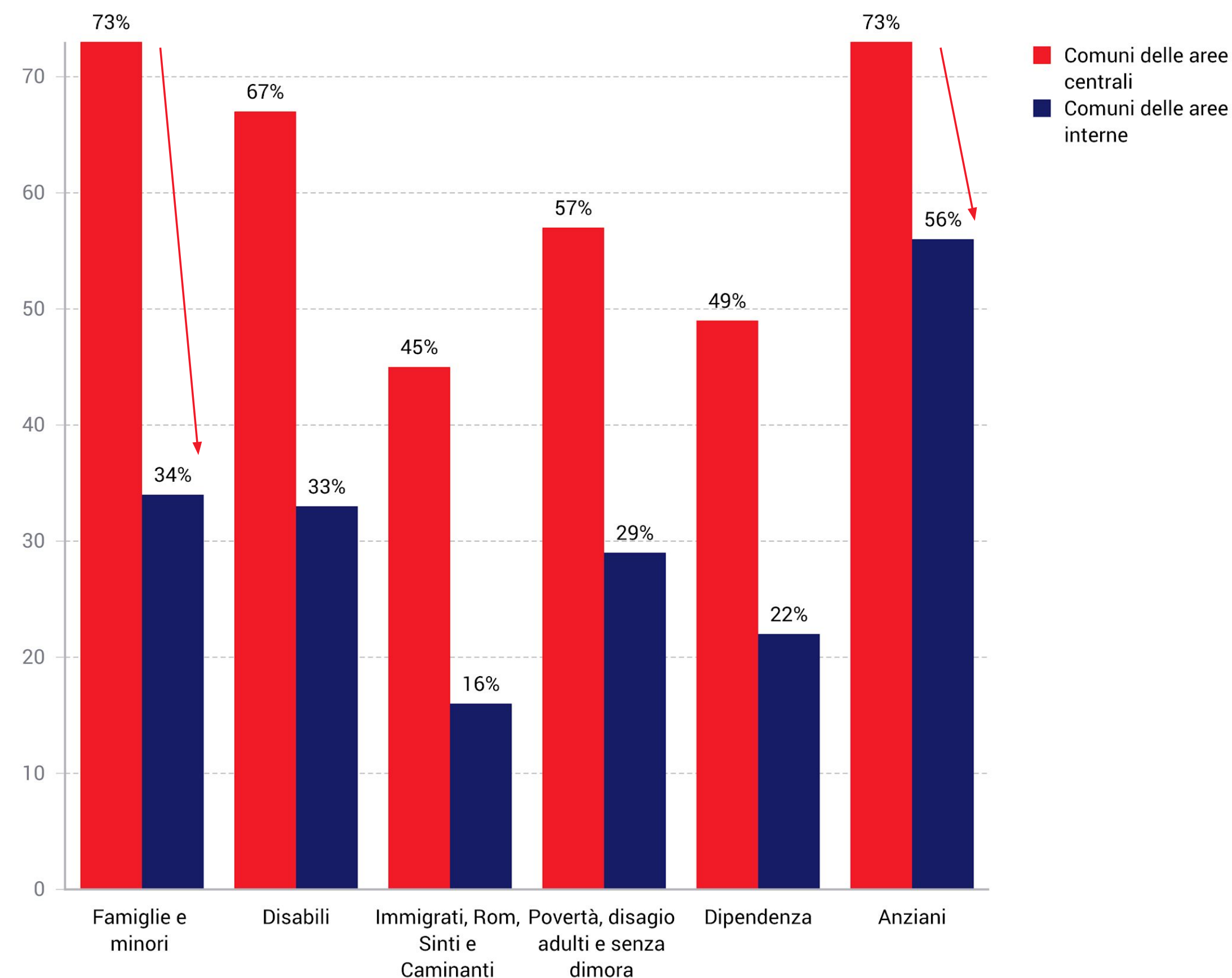
# Ambiti in cui il secondo welfare è più efficace

- **Il secondo welfare appare più efficace nelle aree centrali;** qui ottiene buoni esiti in quasi tutti gli ambiti (“abbastanza e molto” prossimi al 50% in quasi tutti gli ambiti).
- Nei **Comuni delle aree interne** 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.**

→ **Necessario promuovere il secondo welfare nelle aree interne per evitare fratture territoriali e disuguaglianze.**

*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”*

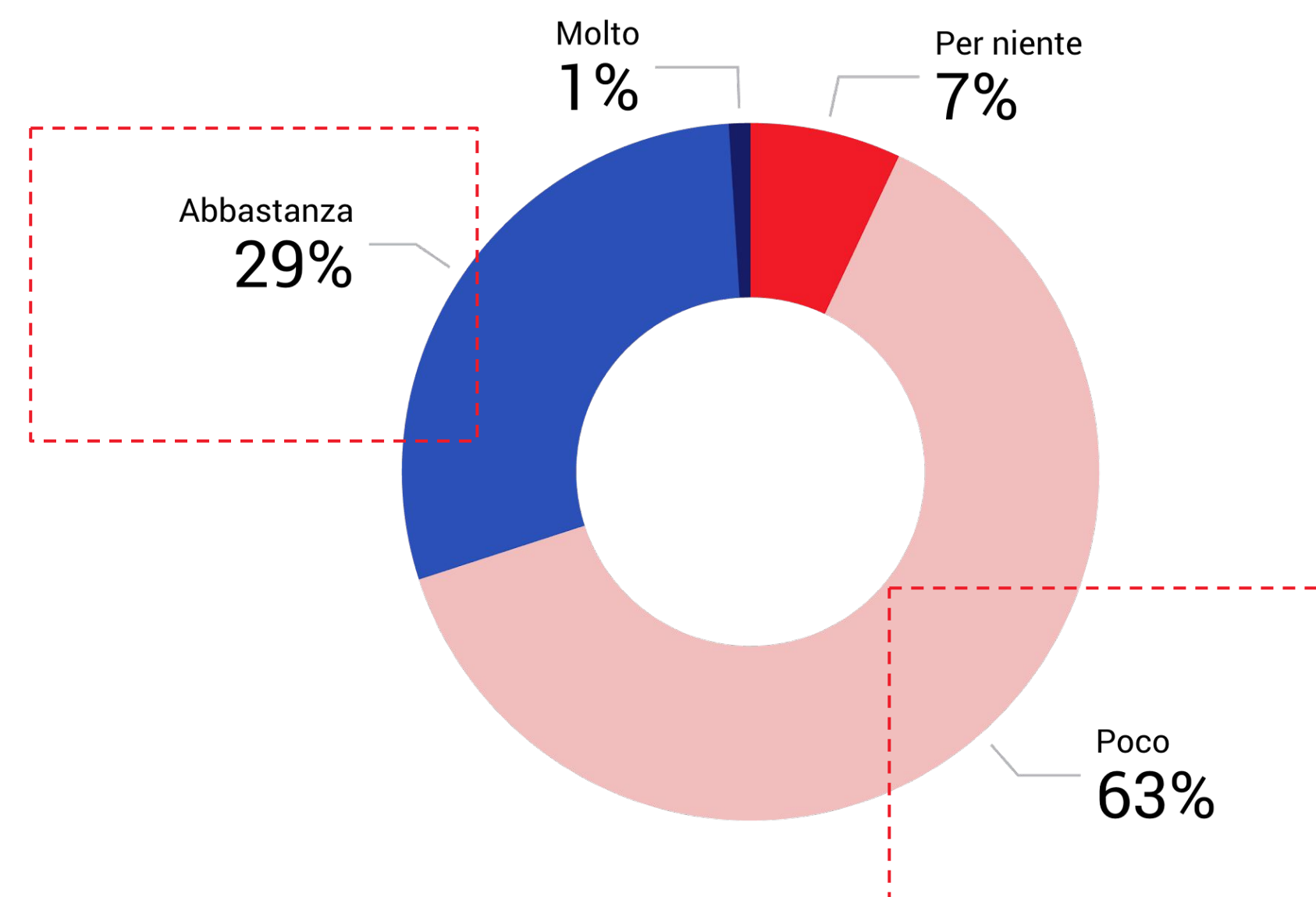


# Risorse per la sostenibilità: strumenti e strategie

# Risorse pubbliche e non pubbliche: tra incertezza e difficoltà di mobilitazione

- La ricerca evidenzia una **bassa capacità delle amministrazioni locali di far fronte all'incertezza sulle risorse pubbliche** provenienti dal livello centrale:
  - Limitata **capacità di adattamento**
  - In condizioni di bassa prevedibilità, **approcci più reattivi** che strategici.
- Risulta **bassa** anche la **capacità delle amministrazioni locali di mobilitare risorse private** (es. donazioni/filantropia, contributi da imprese, fundraising, partnership):
  - Minore istituzionalizzazione di **pratiche di collaborazione con attori non pubblici** (competenze specifiche, investimenti relazionali e capacità di costruzione di fiducia nel tempo).

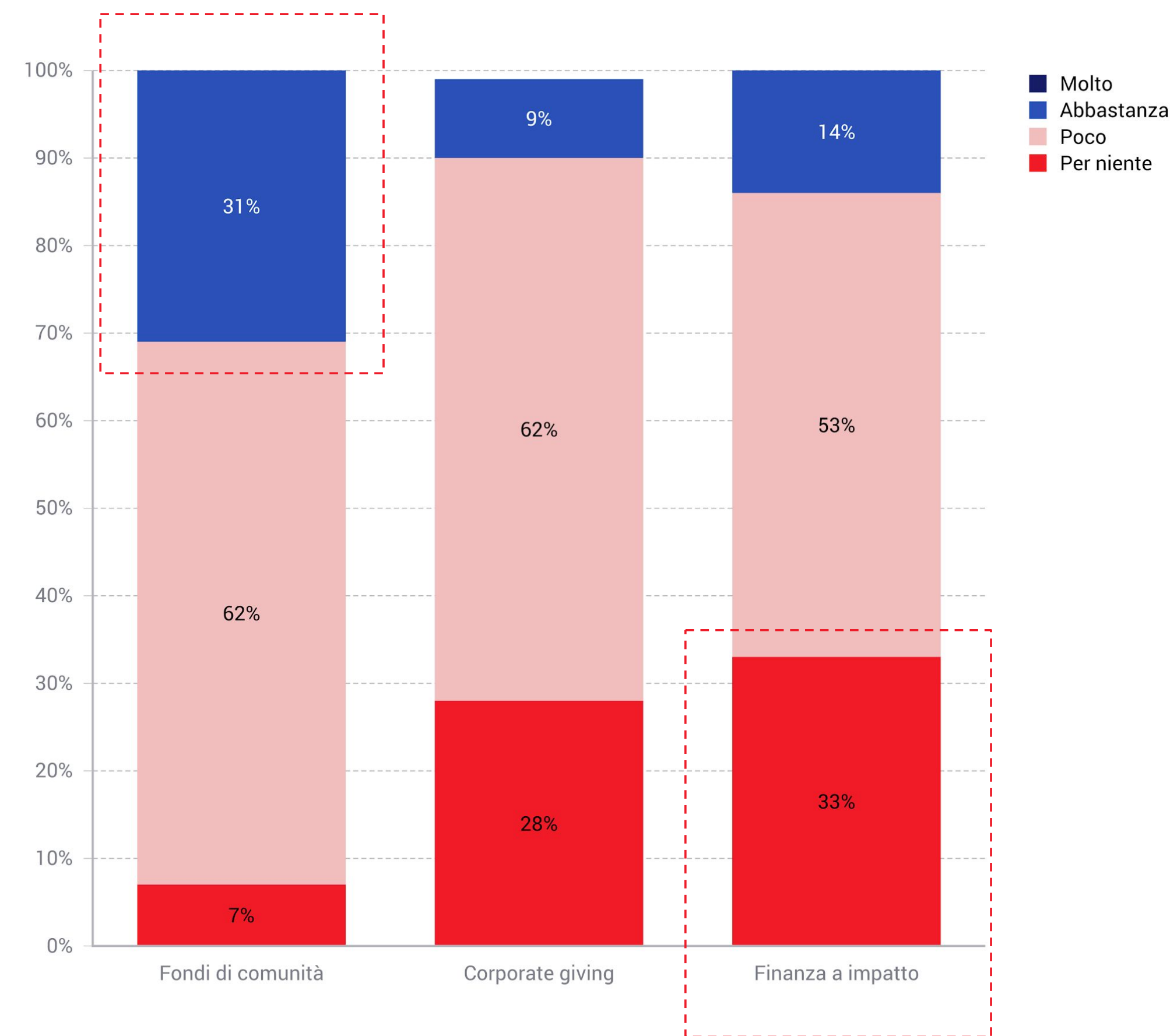
“Quanto ritiene che le amministrazioni locali abbiano saputo mobilitare risorse non pubbliche, es. donazioni/filantropia, contributi da imprese, fundraising, partnership?”



# Strumenti e strategie per integrare risorse non pubbliche

- **Strumenti di integrazione delle risorse private:**
  - Il livello di integrazione che emerge risulta complessivamente debole (ad eccezione, parziale, dei fondi gestiti dalle Fondazioni di comunità).
  - Marginalità strutturale nella complementarità tra risorse pubbliche e private.
- **Strategie di integrazione delle risorse private:**
  - Difficoltà sistemica nella costruzione di architetture stabili di coordinamento e integrazione tra attori e risorse.
  - Sfida *più ampia* di capacità strategica, sostenibilità e di governance del secondo welfare a livello territoriale.

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



# PNRR: onere o opportunità?

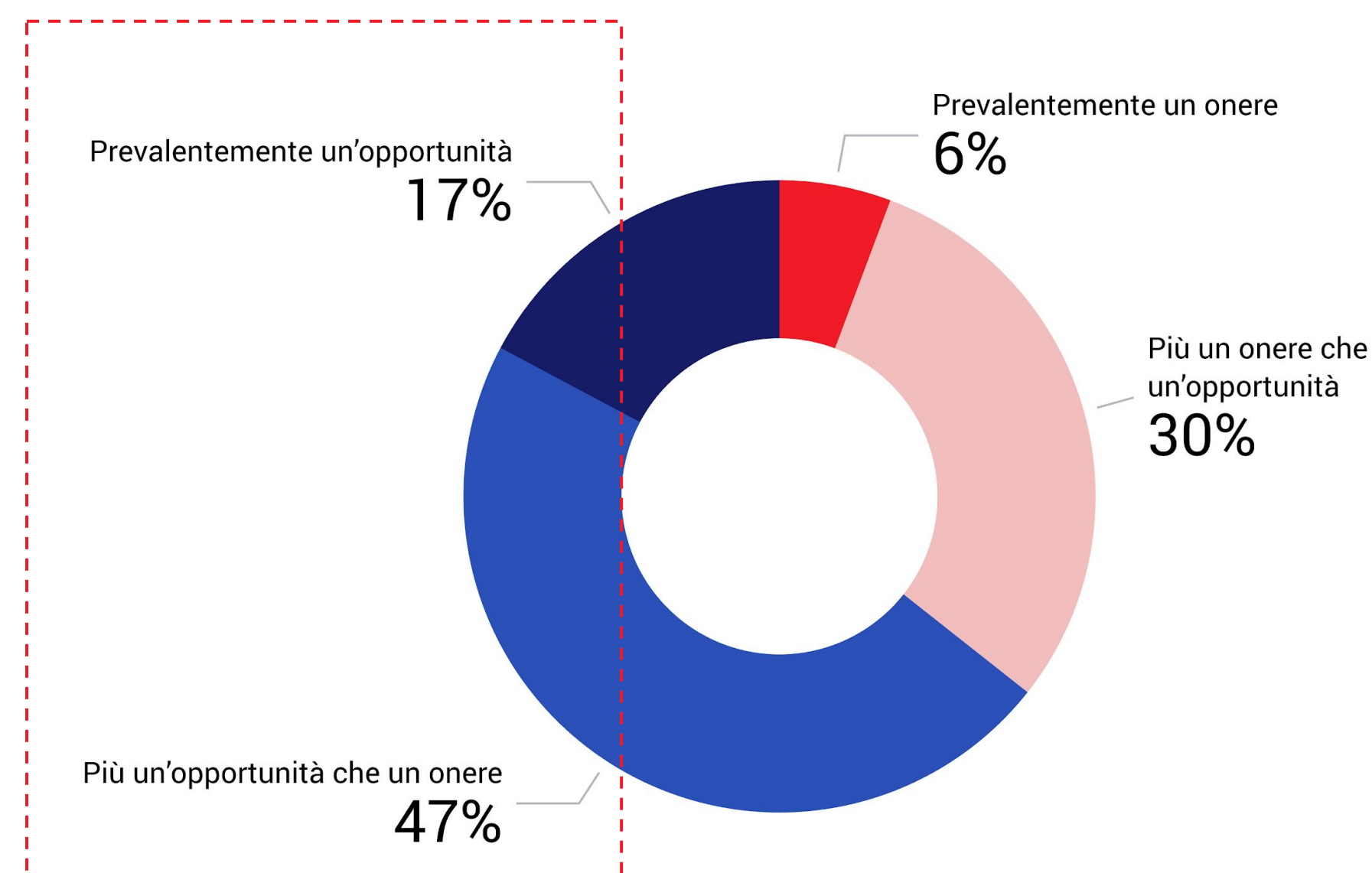
# IL PNRR tra opportunità, sfide attuative, sostenibilità

- La **sostenibilità degli interventi** appare strettamente legata alla capacità di garantirne la continuità nel tempo: emerge il rischio di **generare innovazioni “a termine”**, difficilmente integrabili nei sistemi ordinari e quindi **esposte a interruzioni o ridimensionamenti** una volta esauriti i fondi disponibili.
- **Quali prospettive di miglioramento delle capacità delle PA locali di attuare programmi analoghi al PNRR?**

Il consolidamento delle **condizioni abilitanti di base**:

- competenze gestionali (60%)
- continuità delle risorse (45%)
- coordinamento multilivello (34%)
- semplificazione del monitoraggio (20%).

**“Per gli enti locali il PNRR ha rappresentato:”**



# Prospettive future

# Forme di finanziamento e investimento per aree di utenza

## Le forme di finanziamento

- Il finanziamento del welfare locale continuerà a poggiare **soprattutto sulle risorse pubbliche**, con un'intensità ancora maggiore nei Comuni delle aree interne.
- Si osserva un'associazione esplicita tra **fragilità del contesto** istituzionale e **dipendenza dal finanziamento pubblico**.
- Nelle aree interne, gli *“altri trasferimenti da enti pubblici”* sono considerati molto importanti.
- I **finanziamenti privati** restano una componente secondaria:
  - Nei **Comuni delle aree centrali** il loro ruolo è considerato dall'81% poco o abbastanza importante.
  - Nei **Comuni periferici** le opinioni sono più polarizzate (17% molto; 17% irrilevanti).

## L'investimento per aree di utenza

- **Anziani e “Povertà, disagio adulti e senza dimora”** si collocano al vertice: **sia nelle aree interne che centrali**. A seguire, *“Famiglia e minori”* e *“Disabili”*.
- Più **differenziato** è il quadro per **l'area delle “Dipendenze”**:
  - L'area delle *“Dipendenze”* risulta **più rilevante nelle aree centrali** (28% “molto”) rispetto alle interne (20%),
- .... e sull' *“Immigrazione”*:
  - nelle **aree centrali il tema è considerato abbastanza o molto rilevante** (85%), mentre nelle aree interne la percezione si abbassa (43%, poco).

# Innovare e, al contempo, resistere

- Secondo gli esperti, il **consolidamento del ruolo dei Comuni** come **motori di innovazione sociale** dipende da **risorse e competenze**.
- **Collo di bottiglia:** capacità strutturale delle amministrazioni di attivare, sostenere e consolidare idee e strumenti nel tempo → **istituzionalizzazione dell'innovazione**.

## Quali sfide?

La priorità dominante è la **“sostenibilità economica dei servizi erogati”** (52%), seguono il **“potenziamento delle competenze del personale”** (33%) e la **“mancanza di personale dipendente”** (26%) ...

... un orientamento **difensivo** e **auto-rinforzante**:

alta pressione sulle risorse e sul personale, compressione degli spazi di innovazione, difficoltà ad uscire da una logica emergenziale e avviare percorsi di cambiamento strutturale.

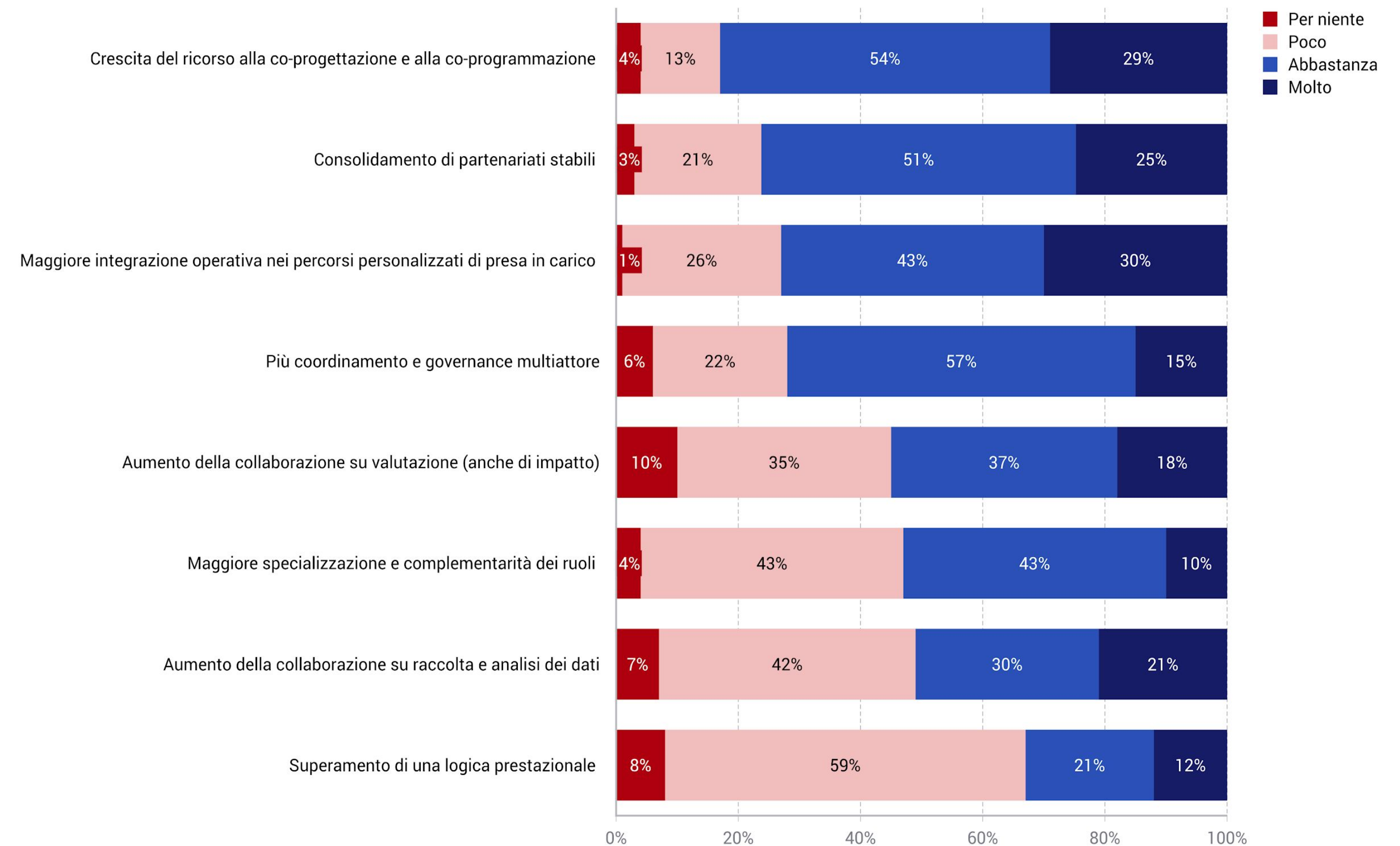
**“Nell’ambito del welfare, pensando ai prossimi 5 anni, quali sfide dovranno affrontare gli enti locali? Le chiediamo di sceglierne al massimo 3”**



# Trasformazioni strutturali e dinamiche relazionali

- La **sfida demografica** come principale tensione per la **ridefinizione della domanda di welfare**.
- **Scarto tra natura dei problemi e capacità di risposta:**
  - i fattori che incidono di più sono strutturali e di lungo periodo, ma...
  - le amministrazioni locali operano spesso con strumenti e risorse di breve periodo.
- **A fronte di nuove sfide: un rafforzamento delle alleanze territoriali?** Un processo incrementale:
  - Si rafforzeranno le **dimensioni già istituzionalizzate della collaborazione** - come la coprogettazione e l'integrazione operativa.
  - Risultano più limitate le prospettive di cambiamento nelle **pratiche più trasformative** (es. culturale e organizzativo) e del **superamento delle logiche prestazionali**.

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



# La survey sul secondo welfare

- Orientamento favorevole nei confronti del secondo welfare, con una prevalenza di risposte collocate nella parte alta della scala (5–7), soprattutto in relazione al suo **ruolo** e alla sua **capacità innovativa**.
- Le valutazioni risultano più sfumate e concentrate nelle posizioni intermedie quando si considerano gli **effetti del secondo welfare sulle disuguaglianze e sugli squilibri territoriali**.
- La percezione più condivisa è che il secondo welfare stia progressivamente assumendo il ruolo di **un pilastro del welfare italiano**, piuttosto che rappresentare una soluzione temporanea o emergenziale.



# Conclusioni: evidenze e raccomandazioni

# 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

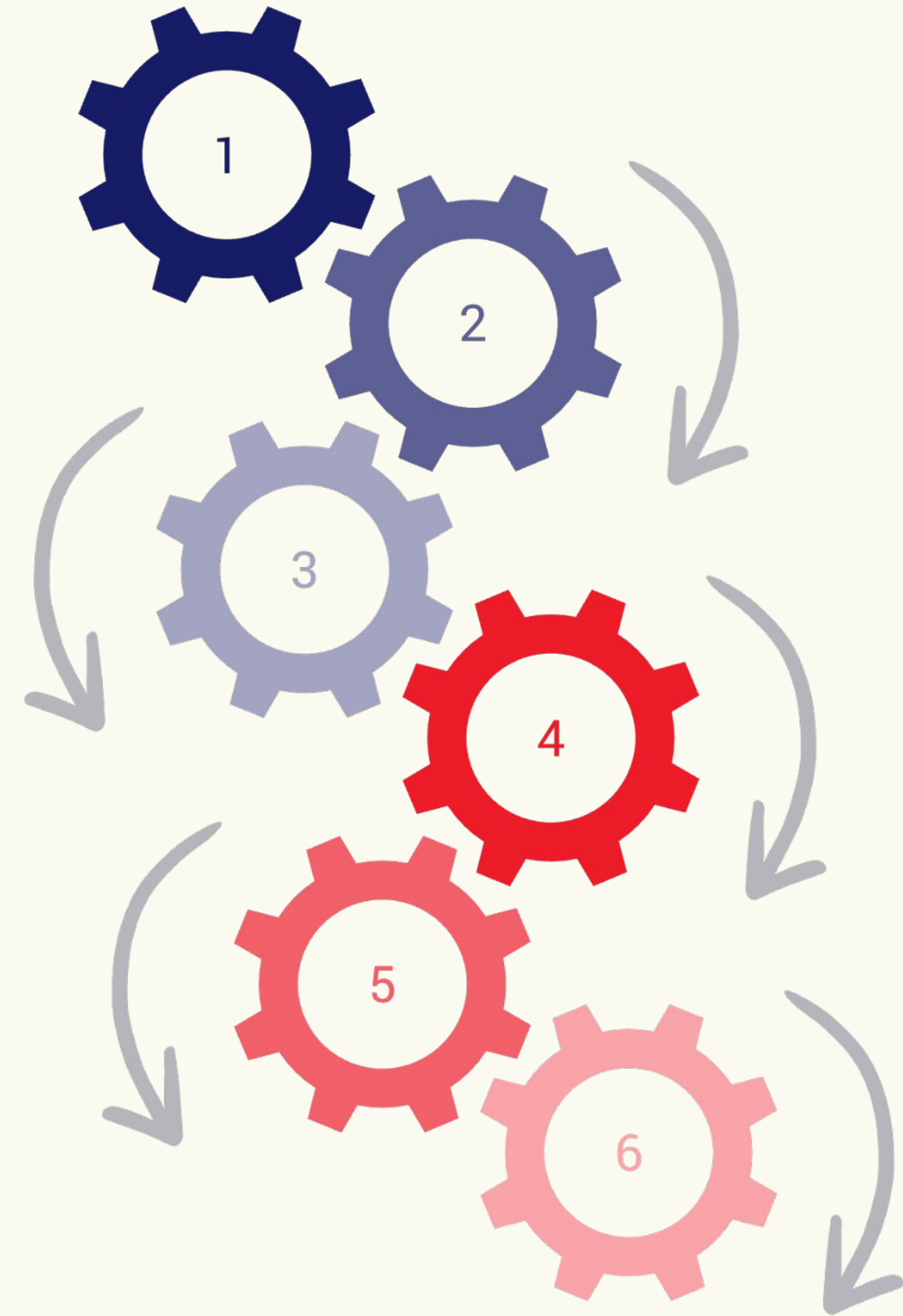
Sostenere le aree interne

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"



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](mailto:info@secondowelfare.it)

 [secondowelfare.it](http://secondowelfare.it)

## Percorsi di Secondo Welfare è sostenuto da:



## In collaborazione con:



***CORRIERE DELLA SERA***