



BANCA D'ITALIA  
EUROSISTEMA

## Il futuro del welfare italiano tra equità e sviluppo

Indirizzo di salute di Fabio Panetta\*

Governatore della Banca d'Italia

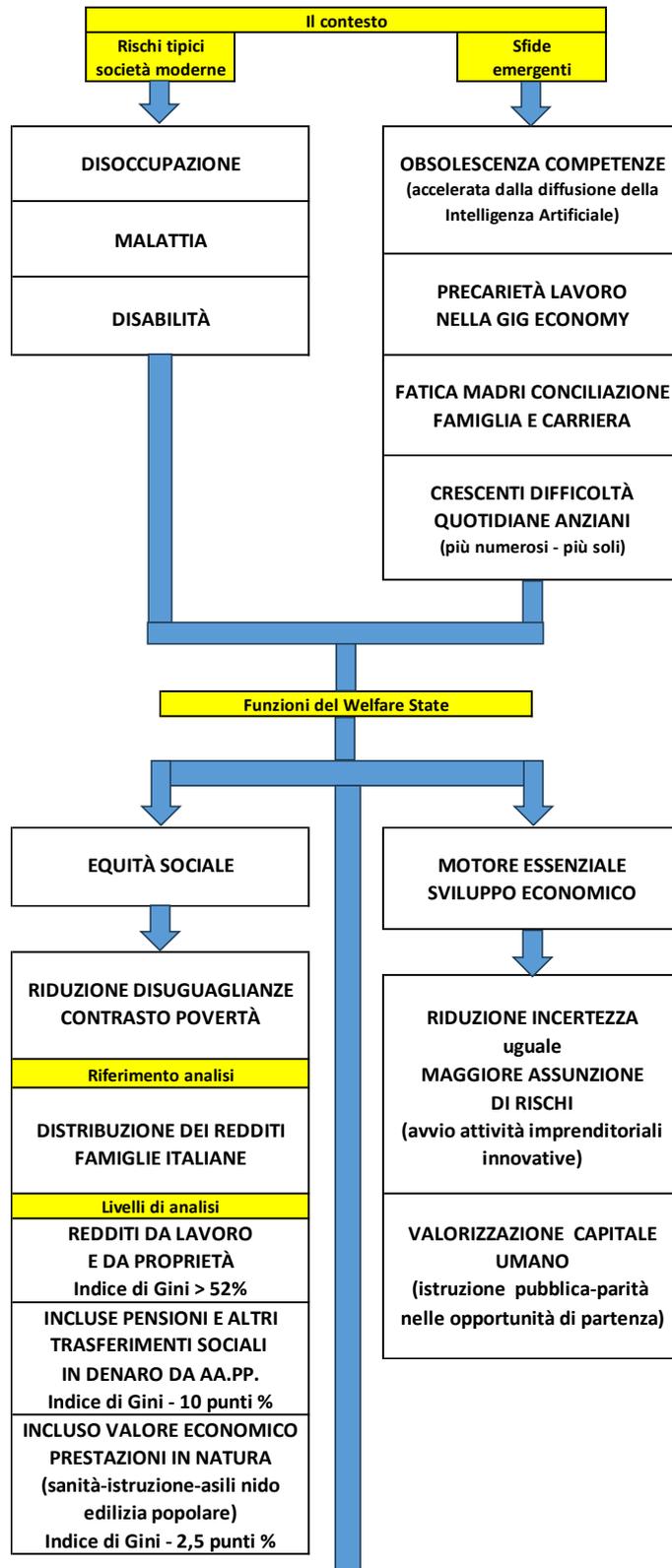
Presentazione del *Rapporto sulla sussidiarietà 2023/2024*

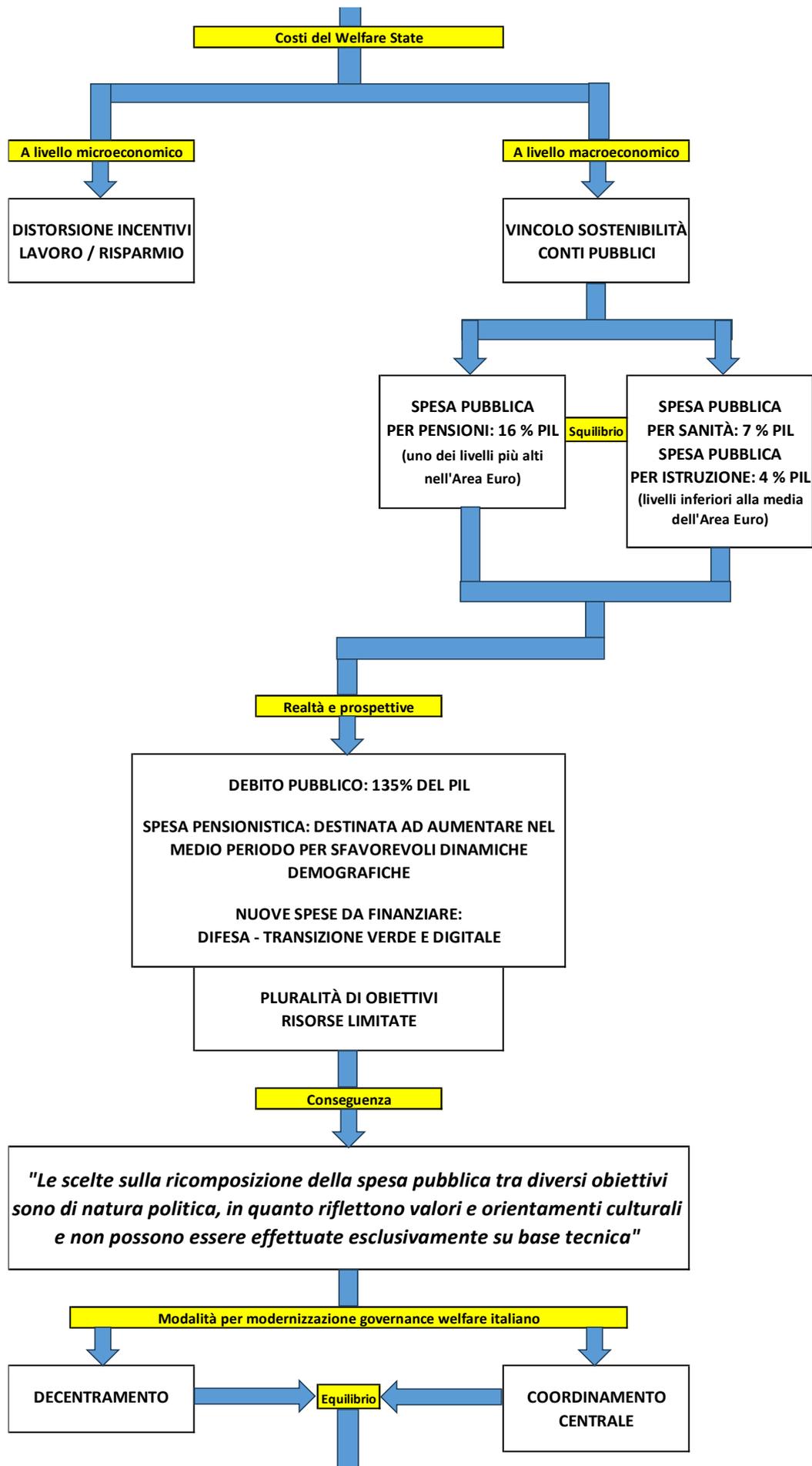
Roma, 20 febbraio 2025

# IL FUTURO DEL WELFARE ITALIANO TRA EQUITÀ E SVILUPPO

Fabio PANETTA - Governatore della Banca d'Italia

Roma, 20 febbraio 2025





Problema cruciale

*"Nei prossimi anni non sarà facile bilanciare una crescente domanda di protezione sociale, soggetta a rapide e imprevedibili evoluzioni, con un'offerta inevitabilmente limitata dai vincoli di finanza pubblica"*

Azioni per rendere meno stringente il trade-off

RAZIONALIZZAZIONE  
STRUTTURA OFFERTA

Sussidiarietà verticale  
(tra i diversi livelli statali)  
Sussidiarietà orizzontale  
(mercato e Terzo Settore)

AVVIO RIFORME E  
INVESTIMENTI PUBBLICI  
PER AUMENTARE  
CRESCITA POTENZIALE  
E PRODUTTIVITÀ

Riflessione finale

*"Rilanciare la crescita e generare maggiori redditi attraverso un uso più produttivo del lavoro e del capitale è la condizione imprescindibile per preservare il nostro modello di welfare e promuovere il progresso civile. Solo crescendo potremo garantire risorse adeguate a pensioni, sanità, istruzione e assistenza sociale. (...) Un'economia forte e produttiva è il fondamento di un welfare equo ed efficace, capace di rispondere alle esigenze di oggi e di creare opportunità per quelle di domani"*

Il rapporto della Fondazione per la sussidiarietà che oggi viene presentato affronta un **tema di cruciale importanza per la vita dei cittadini: la riforma del welfare state italiano.**

L'obiettivo è trovare soluzioni adeguate per affrontare i **rischi tipici delle società moderne – disoccupazione, malattia, disabilità** – considerando le **nuove forme** che essi assumono ai nostri giorni. Tra le **sfide emergenti** spiccano l'**obsolescenza delle competenze**, accelerata dalla **diffusione dell'intelligenza artificiale**, la **precarietà del lavoro nella gig economy**, la **fatica delle madri nel conciliare famiglia e carriera**, le **crescenti difficoltà quotidiane degli anziani**, più **numerosi** e al tempo stesso più **soli** nelle nostre città.

**Il sistema di welfare svolge un ruolo essenziale nel ridurre le diseguaglianze e contrastare la povertà.** Se si considerano solo i **proventi da lavoro e da proprietà**, **la distribuzione dei redditi tra le famiglie italiane risulta fortemente diseguale, con un indice di Gini superiore al 52 per cento.**

Tuttavia, l'inclusione delle **pensioni** e degli **altri trasferimenti sociali in denaro erogati dalle Amministrazioni pubbliche** riduce questo valore di **circa 10 punti percentuali** <sup>(1)</sup>. Se si considera anche il **valore economico delle principali prestazioni in natura – come sanità, istruzione, asili nido, edilizia popolare** – l'indice di Gini si abbassa ulteriormente, di **2,5 punti percentuali** <sup>(2)</sup>.

Il **sistema di welfare** non è solo uno **strumento di equità sociale**, ma anche un **motore essenziale per lo sviluppo economico di un paese**. In un contesto caratterizzato da **informazione imperfetta** e **mercati**

finanziari incompleti, il welfare riduce l'incertezza, mettendo le persone nella condizione di poter assumere rischi, ad esempio avviando un'attività imprenditoriale innovativa. Allo stesso modo, un sistema di istruzione pubblica permette a tutti, indipendentemente dalle disponibilità economiche, di sviluppare e mettere a frutto il proprio talento. Più in generale, quando garantisce la parità nelle "opportunità di partenza", il sistema di welfare **valorizza il capitale umano della società**, contribuendo così ad aumentare il potenziale di crescita dell'economia <sup>(3)</sup>.

D'altro canto, **il welfare state ha dei costi**.

A **livello microeconomico**, può **distorcere gli incentivi al lavoro e al risparmio** sia direttamente, attraverso le regole che determinano i benefici, sia indirettamente, tramite la tassazione necessaria a finanziarlo.

Sul **piano macroeconomico**, la generosità del welfare deve necessariamente essere bilanciata con la sostenibilità dei conti pubblici. Questi due aspetti sono strettamente collegati: regole mal concepite possono disincentivare il lavoro e il risparmio, con effetti negativi sulla crescita economica – a sua volta fondamentale per garantire la sostenibilità del debito pubblico <sup>(4)</sup>.

In Italia, la **spesa pubblica per le pensioni** ammonta a circa il **16 per cento del PIL**, uno dei **livelli più alti** nell'area dell'euro. Al contrario, le risorse destinate a **sanità e istruzione**, pari rispettivamente al 7 e al 4 per cento del prodotto, sono **inferiori alla media europea** <sup>(5)</sup>.

Questo squilibrio tra il peso delle pensioni e quello delle altre prestazioni <sup>(6)</sup>, così come

l'insufficiente offerta di servizi in natura rispetto ai trasferimenti monetari, rappresenta un **problema noto** <sup>(7)</sup>. In particolare, **per le famiglie fragili e nei contesti sociali più difficili vi è una diffusa esigenza di integrare l'aiuto economico con il sostegno da parte di operatori specializzati, in grado di accompagnare le persone nella quotidianità.**

Le **risorse di bilancio** per colmare le **lacune del nostro sistema di protezione sociale** sono **limitate**, in un contesto in cui **gli effetti della globalizzazione probabilmente richiederebbero un maggiore impegno perequativo** <sup>(8)</sup>. Il debito pubblico è pari al 135 per cento del PIL, e la spesa pensionistica è destinata ad aumentare nel medio periodo a causa delle sfavorevoli dinamiche demografiche <sup>(9)</sup>. A ciò si aggiunge la **necessità di destinare più risorse rispetto al passato a difesa, transizione verde e digitale** <sup>(10)</sup>.

Le **scelte sulla ricomposizione della spesa pubblica tra i diversi obiettivi sono di natura politica**, in quanto riflettono **valori e orientamenti culturali** e non possono essere effettuate esclusivamente su **base tecnica**.

Il Rapporto, in modo opportuno, si concentra sulle **modalità per modernizzare la governance del welfare italiano**, con particolare attenzione al livello territoriale. Le riforme in questo ambito non comportano necessariamente un aumento della spesa pubblica; al contrario, possono **migliorare l'efficienza del sistema, generare risparmi significativi** e, allo stesso tempo, **garantire qualità e accessibilità dei servizi per i cittadini.**

In Italia l'erogazione del **welfare territoriale** è affidata a una **pluralità di soggetti**. Per quanto riguarda i servizi sociali destinati alla prima infanzia, alla non autosufficienza, alla disabilità e alle situazioni di disagio socio-economico, i **comuni** sono responsabili delle funzioni amministrative e dell'erogazione delle prestazioni, mentre le **regioni** si occupano della programmazione e dell'orientamento degli interventi, assicurando il coordinamento con le politiche regionali sanitarie e con quelle per l'inserimento lavorativo.

Lo **Stato**, invece, ha il compito di **definire i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali** <sup>(11)</sup> **e di garantirne il finanziamento**. Tuttavia, nella pratica il welfare territoriale è sostenuto principalmente dai **bilanci comunali**. A livello aggregato i fondi statali, regionali e di altri enti pubblici coprono solo il 40 per cento della spesa complessiva, e sono sostanzialmente uniformi sul territorio in termini pro capite.

**A causa delle differenze nella capacità fiscale e amministrativa, l'intervento dei comuni risulta minore proprio nelle aree che ne avrebbero maggiormente bisogno**. In media, la spesa socio-assistenziale pro capite nelle regioni del Centro-Nord è quasi il doppio rispetto a quella del Sud (170 contro 90 euro, rispettivamente).

**Tali disparità di spesa si traducono in diseguglianze nell'accesso ai servizi**. Nelle regioni meridionali i posti negli asili nido coprono appena il 7 per cento dei bambini sotto i tre anni, contro il 19 nelle altre regioni; l'assistenza domiciliare agli anziani raggiunge solo 8 ultrasessantacinquenni su 1.000, rispetto a 19 nelle altre regioni.

Questi dati mettono in luce la **necessità di una riflessione approfondita sul modello istituzionale**

**dell'offerta di servizi sociali.** È fondamentale trovare un **equilibrio tra due esigenze:** da un lato il **decentramento**, che consente di rispondere in modo più preciso ai bisogni specifici dei territori e di adottare misure mirate; dall'altro lato, un solido **coordinamento centrale**, necessario per garantire un uso appropriato delle risorse e un livello uniforme dei servizi essenziali su tutto il territorio nazionale.

**Nei prossimi anni non sarà facile bilanciare una crescente domanda di protezione sociale, soggetta a rapide e imprevedibili evoluzioni, con un'offerta inevitabilmente limitata dai vincoli di finanza pubblica.** Tuttavia, questo *trade-off* può essere reso meno stringente agendo su **due fronti**.

Il primo riguarda la **razionalizzazione della struttura dell'offerta**, come messo in luce dal Rapporto, valorizzando la **sussidiarietà sia verticale** – tra i diversi livelli dello Stato – **sia orizzontale**, coinvolgendo accanto allo Stato anche il mercato e il terzo settore.

Il secondo passa attraverso **riforme e investimenti pubblici volti ad aumentare la crescita potenziale e la produttività dell'economia.**

Su questo punto mi sono soffermato più volte, ma l'occasione di oggi è particolarmente significativa perché permette di **ribadire un principio essenziale: rilanciare la crescita e generare maggiori redditi**

**attraverso un uso più produttivo del lavoro e del capitale è la condizione imprescindibile per preservare il nostro modello di welfare e promuovere il progresso civile.**

**Solo crescendo potremo garantire risorse adeguate a pensioni, sanità, istruzione e assistenza sociale.** Nel settore sanitario, ad esempio, questo significa sostenere l'innovazione tecnologica, migliorare l'accesso alle cure, ridurre le liste d'attesa e potenziare i servizi essenziali.

**Un'economia forte e produttiva è il fondamento di un welfare equo ed efficace, capace di rispondere alle esigenze delle generazioni di oggi e di creare opportunità per quelle di domani.**

## NOTE

- \* Ringrazio per gli scambi di vedute e i contributi alla preparazione del testo Andrea Brandolini e Pietro Tommasino.
- <sup>1</sup> La stima è effettuata utilizzando il modello di microsimulazione della Banca d'Italia (BIMic). Per una descrizione del modello e dei suoi potenziali utilizzi, cfr. N. Curci, M. Savegnago e M. Cioffi, *BIMic: the Bank of Italy microsimulation model for the Italian tax and benefit system*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, 394, 2017; N. Curci e M. Savegnago, *Shifting taxes from labour to consumption: the efficiency-equity trade-off*, Banca d'Italia, Temi di discussione, 1244, 2019.
- <sup>2</sup> E. Dicarlo e M. Savegnago, *The redistributive effects of in-kind transfers in Italy*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, in corso di pubblicazione.
- <sup>3</sup> A.B. Atkinson, *The economic consequences of rolling back the welfare state*, Cambridge (MA), The MIT Press, 1999; J.E. Stiglitz, *The welfare state in the XXI century*, in J.A. Ocampo e J.E. Stiglitz (a cura di), *The welfare state revisited*, New York, Columbia University Press, 2018, pp. 3-37; A. Berg, J.D. Ostry, C.G. Tsangarides e Y. Yakhshilikov, *Redistribution, inequality, and growth: new evidence*, "Journal of Economic Growth", 23, 2018, pp. 259-305; K. Tabata, *Redistributive policy and R&D-based growth*, "Journal of Macroeconomics", 79, 2024.
- <sup>4</sup> M. Ferrera, *Le trappole del welfare*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- <sup>5</sup> Per ulteriori approfondimenti e dettagli metodologici, cfr. il riquadro: *La spesa primaria corrente italiana e le sue componenti*, in Banca d'Italia, *Relazione annuale. Anno 2023*, 2024. Tra il 2008 e il 2019 la spesa per pensioni è aumentata in rapporto al PIL di 1,4 punti percentuali; quella sanitaria è rimasta sostanzialmente stabile, come in Spagna, mentre è cresciuta di circa 0,7 punti percentuali in Francia e in Germania; la spesa per l'istruzione si è contratta di 0,2 punti in Italia, in linea con Francia e Spagna, mentre è aumentata di 0,3 punti in Germania.
- <sup>6</sup> In particolare, la predisposizione anche nel nostro paese di un sostegno al reddito universale di ultima istanza è al centro di accesissime controversie ed è stata oggetto di decisioni di policy contraddittorie; cfr. C. Gori, *Combattere la povertà: l'Italia dalla Social card al Covid-19*, Bari, Laterza, 2020.
- <sup>7</sup> Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, *Rapporto finale*, 1997; T. Boeri e R. Perotti, *Meno pensioni più welfare*, Bologna, Il Mulino, 2002; P. Bosi, *L'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari*, in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 81-104. Sui fattori alla base delle lacune e degli squilibri del nostro welfare state, cfr. M. Ferrera, V. Fargion e M. Jessoula, *Alle radici del welfare all'italiana: origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio, 2012.
- <sup>8</sup> F. Panetta, *Pace e prosperità in un mondo frammentato*, intervento all'incontro *Economia e pace: un'alleanza possibile*, Fondazione Centesimus Annus Pro Pontifice, Bologna, Centro San Domenico, 16 gennaio 2025.
- <sup>9</sup> Secondo le più recenti proiezioni della Commissione europea l'aumento a politiche invariate sarà di circa un punto percentuale nel prossimo ventennio; cfr. Commissione europea, *2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*, Institutional Paper, 279, aprile 2024.
- <sup>10</sup> F. Panetta, *Un patto europeo per la produttività*, intervento al XX Foro di dialogo Spagna-Italia (AREL-CEOE-SBEES), Barcellona, 3 dicembre 2024.
- <sup>11</sup> Questo è avvenuto ad esempio nel caso degli asili nido comunali, per i quali la legge di bilancio per il 2021 e quella per il 2022 hanno definito come livello essenziale di prestazione un tasso di copertura pari al 33 per cento della popolazione di riferimento (bambini di età compresa fra 0 e 2 anni).

**NS. INTEGRAZIONE**



# Sussidiarietà e... welfare territoriale

Rapporto  
sulla sussidiarietà  
2023/2024

**9**     **Introduzione**

*Emilio Colombo, Paolo Venturi, Lorenza Violini, Giorgio Vittadini*

**SEZIONE 1**  
**IL WELFARE IN TRANSIZIONE**

**21**    **1. Dallo Stato minimo allo Stato sociale**

*Luigi Campiglio*

- 21    1.1 Lo Stato sociale europeo: una conquista della democrazia
- 23    1.2 Spesa pubblica e Stato sociale
- 25    1.3 Il dibattito sulla spesa pubblica
- 26    1.4 Le funzioni essenziali dello Stato sociale: istruzione, sanità, pensioni, famiglia, protezione sociale
- 27    1.5 Legame tra Stato sociale e crescita economica
- 29    1.6 Spesa pubblica per la protezione sociale. Confronto tra Paesi europei
- 30    1.7 Impatto della spesa sociale su povertà e disuguaglianza
- 31    1.8 Sostenibilità dello Stato sociale e spesa pubblica
- 35    Riferimenti bibliografici

**37**    **2. Spesa per la protezione sociale. Confronti internazionali**

*Monica Pratesi, Alessandro Solipaca*

**47**    **3. Trend demografico e bisogni futuri di welfare**

*Roberta Crialesi, Monica Pratesi, Alessandro Solipaca*

- 48    3.1 Scenari di cronicità e disabilità
- 52    3.2 Il bisogno di assistenza della popolazione anziana

**55**    **4. Spesa privata e welfare aziendale**

*Giorgio Impellizzieri, Valentino Santoni*

- 55    4.1 La spesa privata per il welfare in Italia
- 56    4.2 Il ruolo del secondo welfare
- 56    4.3 Il Welfare State e il ruolo del welfare aziendale
- 57    4.4 Il welfare aziendale: la diffusione nel contesto italiano
- 59    4.5 Il welfare aziendale e il territorio: opportunità di sviluppo
- 60    4.6 Considerazioni conclusive
- 60    Riferimenti bibliografici

## SEZIONE 2 IL WELFARE TERRITORIALE

- 65 5. Il welfare locale: fotografia e traiettorie evolutive della domanda di cura**  
*Andrea Ferri, Claudia Peiti, Cesare Vignocchi*
- 68 5.1 Descrizione della spesa regionale
- 73 5.2 Descrizione della spesa comunale
- 78 5.3 Prestazioni sociali e obiettivi di servizio
- 87 6. La spesa sociale dei Comuni**  
*Roberta Crialesi, Giulia Milan, Monica Pratesi*
- 87 6.1 Quadro introduttivo
- 87 6.2 La spesa dei Comuni per interventi e servizi sociali
- 89 6.3 I divari territoriali nella spesa sociale comunale
- 90 6.4 La spesa per il welfare locale che non transita dai Comuni (l'apporto delle Regioni e delle Province)
- 91 6.5 Il ruolo degli Ambiti territoriali sociali e degli altri enti sovracomunali nella gestione dei servizi per i cittadini
- 93 6.6 Le fonti di finanziamento della spesa sociale dei Comuni
- 94 6.7 L'apporto del privato e del privato sociale nella gestione dei servizi sociali
- 95 6.8 La tipologia dei servizi offerti: diverse risposte per diversi bisogni dei cittadini
- 96 6.9 I servizi e gli interventi per le famiglie e i minori
- 97 6.10 Servizi e interventi per i disabili
- 99 6.11 Servizi e interventi per gli anziani
- 100 6.12 Servizi e interventi per il contrasto a povertà e disagio adulti
- 105 7. Analisi della spesa per il welfare territoriale**  
*Marco Fattore, Antonio Sparacino*
- 105 7.1 Le spese per i servizi sociali dei Comuni italiani

## SEZIONE 3 LA GOVERNANCE DEL WELFARE, TRA PUBBLICO, PRIVATO, TERZO SETTORE

- 117 8. Struttura costituzionale e attuazione legislativa nei diversi livelli di governo del Welfare State. Verso forme innovative di amministrazione condivisa**  
*Lorenza Violini*
- 117 8.1 Il welfare territoriale e il suo contesto di riferimento
- 118 8.2 Un percorso a ostacoli
- 120 8.3 Un livello di governo per ogni diritto sociale? Come "ricostruire" il sistema partendo dalla persona e dai territori
- 122 8.4 Proseguire sulla strada dell'innovazione: le logiche e gli strumenti della amministrazione condivisa

124	8.5 I principali nodi da sciogliere: superare la visione “burocratica” e attivare percorsi realmente innovativi. Approfondire la conoscenza della casistica e praticare la valutazione
125	Riferimenti bibliografici
127	Appendice. Assistenza sociale e previdenza sociale. Un quadro giuridico tra Costituzione e legge ordinaria <i>Guido Canavesi</i>
<b>133</b>	<b>9. Modelli e strumenti giuridico-amministrativi per rispondere ai bisogni di welfare</b> <i>Giovanni Mulazzani</i>
133	9.1 Inquadramento e cenni introduttivi sulla nozione di servizi sociali
133	9.2 Il rapporto, sotto il profilo giuridico, tra intervento pubblico e privato
135	9.3 Il principio di sussidiarietà nella l. n. 328/2000 e nel Titolo V della Costituzione
136	9.4 Un sistema articolato di governance multilivello dei servizi sociali
138	9.5 I modelli plurali di organizzazione e atipici di gestione dei servizi sociali
141	9.6 Il sistema delle tre A: Autorizzazione, Accreditamento, Accordo
144	9.7 L'affidamento dei servizi sociali nella disciplina del Codice dei contratti pubblici
146	9.8 L'amministrazione condivisa: profili e strumenti giuridici
149	9.9 L'apporto collaborativo degli enti del Terzo settore nelle politiche pubbliche
152	Riferimenti bibliografici
<b>155</b>	<b>10. La gestione dei servizi</b> <i>Elisa Berntsen, Alessandro Faramondi, Manuela Nicosia, Monica Pratesi</i>
155	10.1 La gestione dei servizi socio assistenziali e di istruzione prescolastica da parte dei Comuni
159	10.2 La gestione dei servizi da parte delle aziende ed enti del Sistema sanitario nazionale
161	10.3 Le relazioni delle Istituzioni non profit che offrono servizi di welfare con la PA
163	10.4 La rete delle Istituzioni non profit che offrono servizi di welfare
169	Appendice
<b>179</b>	<b>11. Pubblico e non profit nei servizi di welfare</b> <i>Daniela De Francesco, Stefania Della Queva, Alessandro Faramondi, Monica Pratesi, Sabrina Stoppiello, Ilaria Straccamore</i>
179	11.1 Il ruolo e la presenza sul territorio delle Istituzioni pubbliche e non profit nel sistema di Welfare State italiano
186	11.2 L'offerta di servizi alla persona sul territorio
189	11.3 Una visione d'insieme del presidio territoriale delle Istituzioni pubbliche e delle Istituzioni non profit
196	11.4 Le Istituzioni non profit e la vulnerabilità sociale
204	Appendice

**SEZIONE 4**  
**IL WELFARE VISTO DAI CITTADINI**

- 213 12. La sfida della sussidiarietà in un mondo segnato dalle disuguaglianze. Analisi dei dati della ricerca “Italiani, politiche sociali e sussidiarietà”**  
*Enzo Rizzo*
- 213 12.1 Le disuguaglianze sociali
- 226 12.2 Welfare e politiche sociali
- 242 12.3 Il welfare del futuro
- 247 12.4 Il senso e ruolo della sussidiarietà
- 255 Metodologia utilizzata

**SEZIONE 5**  
**CONTRIBUTI**

- 259 13.1 Analisi dei dati e prossimità: verso un “welfare di precisione”**  
*Giovanni Azzone*
- 261 13.2 Comunità, distretti e piattaforme del sociale per un nuovo umanesimo**  
*Aldo Bonomi*
- 265 13.3 L’economia sociale come laboratorio di intelligenza pratica**  
*Maurizio Ferrera*
- 267 13.4 BCC protagoniste del dialogo sociale sul territorio**  
*Gian Luca Galletti*
- 269 13.5 Nuove sfide per il Terzo settore**  
*Vanessa Pallucchi*
- 271 13.6 Coesione e intelligenza sociale fanno bene all’impresa**  
*Ermete Realacci*
- 275 13.7 Spazi sociali per ricomporre la frammentazione**  
*Chiara Saraceno*
- 277 13.8 La sussidiarietà circolare per il welfare territoriale**  
*Stefano Zamagni*

**SEZIONE 6**  
**CONCLUSIONI**

- 281 Conclusioni**  
*Emilio Colombo, Paolo Venturi, Lorenza Violini, Giorgio Vittadini*
- 297 Gli autori**