

L'OFFERTA DEI SERVIZI ALLA PERSONA NELLE REGIONI: IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI PUBBLICHE E DELLE ISTITUZIONI NON PROFIT¹

Ilaria Straccamore², Daniela De Francesco³

SOMMARIO

I cambiamenti demografici, sociali ed economici intervenuti in Italia negli ultimi decenni hanno generato nuovi modelli di produzione e di erogazione dei servizi. In particolare, la nascita di nuovi bisogni sociali e la fase di grave crisi economica che sta attraversando i paesi occidentali hanno incentivato l'intervento del privato nel sostegno di quell'ampia domanda di servizi non completamente soddisfatta dal settore pubblico.

Alla luce di ciò, obiettivo del presente lavoro è quello di analizzare l'evoluzione che l'offerta pubblica e privata non profit ha avuto nel campo dei servizi del welfare, in particolare nell'ambito dell'istruzione, della sanità e dell'assistenza sociale.

I risultati empirici emersi nel corso dell'analisi evidenziano le differenti dinamiche intervenute nella struttura economica dei territori, prima e durante la crisi economica, che hanno inciso sugli attuali livelli di offerta dei servizi sociali. L'analisi comparata dei servizi di welfare erogati nelle regioni mette in luce il livello di integrazione tra offerta pubblica e privata non profit e il tipo di relazione esistente tra l'operato dei governi locali nei campi cruciali del welfare e lo sviluppo del Terzo Settore dell'economia.

¹ Sebbene l'articolo sia frutto di un lavoro congiunto i paragrafi 1, 2 e 3 vanno attribuiti a Ilaria Straccamore e il paragrafo 4 a Daniela De Francesco.

² Istituto Nazionale di Statistica (Istat), e-mail: straccamore@istat.it.

³ Istituto Nazionale di Statistica (Istat), e-mail: defrancesco@istat.it.

1. I fattori alla base della crescente domanda dei servizi alla persona

In linea con quanto accaduto negli ultimi decenni nei Paesi europei, che si sono trovati ad affrontare importanti cambiamenti demografici e sociali, anche in Italia l'aumento dell'aspettativa di vita e la riduzione delle nascite hanno generato un progressivo invecchiamento della popolazione: dagli anni '50 ad oggi la popolazione italiana di 65 anni e più si è quasi quadruplicata, passando da 3,9 milioni del 1952 a 13,6 milioni del 2017 (Istat, 2018).

Secondo gli studi demografici di previsione dell'Istat, nel 2065 si stima che la vita media crescerà fino a 86,1 anni per gli uomini e a 90,2 anni per le donne a fronte dell'aumento stimato nel 2018 pari a 80,8 anni per i primi e a 85,2 anni per le seconde. Inoltre, nel 2065 la popolazione totale italiana conterà 6,5 milioni di persone in meno rispetto al 2017 e sarà caratterizzata da uno sbilanciamento strutturale in favore di fasce di popolazione sempre più anziane. Le dinamiche demografiche territoriali vedranno penalizzato soprattutto il Mezzogiorno che perderebbe 5 milioni di persone per effetto del progressivo calo delle nascite e della continua perdita migratoria. La struttura demografica sarà quindi sempre più fragile, con una popolazione in età scolare che passerebbe dal 14% del 2017 all'11% del 2065 e una componente anziana che vedrebbe raddoppiato il peso degli ultraottantenni. Nel Centro-Nord, invece, la riduzione della popolazione si prevede pari a un quinto di quella del Mezzogiorno, in quanto contenuta dalle migrazioni dall'estero e dalla ripresa della natalità. Le dinamiche demografiche, insieme al ritardo economico delle aree del Sud del Paese, stanno rivestendo un ruolo di primo piano nella generale questione meridionale: lo squilibrio generazionale sta depauperando la struttura demografica e il tessuto sociale del Mezzogiorno che nei prossimi anni risulteranno ancora più deboli, con conseguenti ricadute nel processo di sviluppo e di crescita del sistema economico di questi territori che vedrebbero sempre più lontana la speranza di convergenza con il resto del Paese.

Una popolazione più longeva costituisce un positivo segnale di miglioramento delle condizioni di vita e dei livelli di salute di un paese ma pone sfide impegnative per i sistemi di welfare in termini di sostenibilità economica, in particolare per l'erogazione delle prestazioni pensionistiche e dei servizi sanitari e assistenziali. L'innalzamento dell'età media della popolazione comporta, infatti, un aumento delle patologie cronico-degenerative che, non essendo suscettibili di guarigione, condizionano inevitabilmente il livello di autonomia della persona, con conseguente necessità di cure e prestazioni assistenziali di lungo periodo.

Dal punto di vista economico, la crisi del 2008 ha colpito duramente l'Italia che, dopo aver dato timidi segni di ripresa nel corso del 2010 e nei primi mesi del 2011, ha subito una nuova battuta d'arresto negli anni 2012 e 2013 a causa del vertiginoso aumento del debito italiano. Tale situazione ha costretto il governo a misure drastiche che hanno vincolato le politiche economiche e limitato la capacità di intervento in alcuni ambiti economici e sociali.

A distanza di cinque anni dall'inizio della ripresa economica, il numero degli occupati supera i livelli occupazionali pre-crisi e cresce anche il tasso di occupazione che sfiora i livelli massimi del 2008. L'allargamento della base occupazionale, tuttavia, è avvenuto in un contesto di rallentamento dell'economia che nel 2018 registra una crescita del Pil dello 0,9%, in netta diminuzione rispetto al +1,6% del 2017. La ripresa dell'occupazione è riuscita solo parzialmente a ridurre le vulnerabilità e i divari che si erano acuiti durante la fase recessiva (Istat, 2019): i livelli di povertà delle famiglie italiane continuano ad aumentare; la forza lavoro non utilizzata nel sistema produttivo, pur riducendosi, rimane ancora su livelli elevati; si riduce la stabilità lavorativa e il tasso di crescita della produttività, vero motore dell'economia di un paese, si attesta su livelli stagnanti, essendo aumentato dello 0,4% tra il 2000 e il 2016 a fronte di una crescita di oltre il 15% in Francia, Regno Unito e Spagna e del 18,3% in Germania (Istat, 2019).

Oltre ai fattori su menzionati, ce ne sono altri che hanno ampliato e modificato la struttura dei rischi sociali quali la globalizzazione, la concorrenza dei paesi emergenti, la precarietà del lavoro, i nuovi stili di vita, la crescente partecipazione della donna al mercato del lavoro e la maggiore instabilità dei nuclei familiari. In particolare, la globalizzazione ha messo in crisi l'antica formula politica e istituzionale dello Stato Nazione

(Borghini, 2003), centralista e piramidale, per restituire valore ai sistemi regionali secondo una nuova prospettiva, quella *glocal*, che vede i territori locali al centro delle dinamiche globali perché in grado di interfacciarsi e interloquire direttamente con i mercati internazionali (Magnaghi, 2007). Lo sviluppo delle politiche di decentramento amministrativo messe in atto negli ultimi vent'anni in Italia sono andate proprio in questa direzione, rinforzando il ruolo delle realtà locali che appaiono oggi le uniche capaci di carpire e soddisfare i bisogni del proprio territorio di riferimento e di rappresentare, dunque, il principale fattore della crescita e dello sviluppo locale.

Le dinamiche ambientali e demografiche di una società in veloce mutamento e i vincoli di finanza pubblica si sono scontrati inevitabilmente con una domanda sociale che si è fatta non solo crescente negli anni in termini di quantità, ma anche più complessa in termini di nuovi bisogni e rischi sociali emergenti. L'incapacità dei governi di programmare per tempo una rimodulazione dei sistemi di protezione sociale (Franzoni e Anconcelli, 2003) ha portato, infatti, alla crisi strutturale del Welfare State tradizionale che ha generato nuovi modelli di produzione e di erogazione dei servizi (Ascoli e Pasquinelli, 1993; Ranci, 2001; Ferrera, 2006) e mutato la composizione del sistema economico. Se per lungo tempo i servizi di welfare sono stati oggetto di politiche sociali che hanno fatto dell'amministrazione pubblica il fornitore quasi esclusivo dei servizi alla persona, negli ultimi anni è cambiato il modo di strutturare le politiche pubbliche di welfare, puntando più a una base pluralistica, riconoscendo la coesistenza di diverse forme di allocazione e valorizzando le interdipendenze tra le diverse istituzioni (Ranci, 2005). In questo contesto si collocano le organizzazioni del Terzo Settore, il cui peso è cresciuto in modo consistente negli ultimi quattro decenni e soprattutto nei settori tradizionalmente appannaggio dello Stato (Ranci, 2004).

“Secondo welfare” (Ferrera e Maino, 2013) o “welfare community” o “welfare mix” (Ascoli e Pasquinelli, 1993; Fazzi, 2007), così è stato definito il nuovo modello di *governance*, che si pone come sistema in cui il welfare pubblico non scompare ma viene affiancato da nuovi protagonisti, pubblici e privati che, interagendo tra loro, favoriscono la promozione di nuove forme di risposta ai bisogni sociali. All'interno di questo *frame*, il settore non profit gioca un ruolo importante nell'arena delle politiche sociali grazie soprattutto alla sua buona capacità di lettura dei bisogni manifestati dai cittadini. L'attore pubblico, principalmente nella veste degli enti territoriali e locali, assume invece il ruolo di garante dei diritti di uguaglianza, universalità ed equità garantiti dalla Costituzione e di facilitatore dell'innovazione sociale.

1.1. Finalità ed evidenza empirica

Muovendo da tali presupposti, l'obiettivo del presente lavoro è quello di fornire elementi a supporto dell'ipotesi secondo cui, di fronte a una domanda crescente di sostegno e in assenza di una rimodulazione dei sistemi di protezione sociale da parte dello Stato, la società civile si sia orientata verso la creazione di nuove soluzioni di mercato.

L'analisi presentata di seguito avrà come oggetto l'area dei servizi alla persona, ossia l'insieme delle prestazioni volte alla soddisfazione dei bisogni individuali e collettivi e tese al raggiungimento dello stato di benessere della persona. Il sostegno nel superamento di situazioni di difficoltà e di disagio, la cura e l'assistenza personale, la formazione scolastica e universitaria sono tutti aspetti che attengono alla sfera personale dell'individuo e che ne determinano la qualità della vita.

Al fine di analizzare il grado di offerta di tali servizi e la loro evoluzione a livello territoriale, vengono prese in considerazione le istituzioni pubbliche e le istituzioni non profit che operano nei settori della sanità, dell'assistenza sociale e dell'istruzione. L'analisi comparata dei servizi di welfare erogati dal settore pubblico e da quello non profit verrà effettuata in un'ottica occupazionale di lungo periodo e permetterà di comprendere, seppure in modo indiretto, il grado dell'offerta dei servizi sul territorio.

I risultati dell'analisi forniranno i primi elementi per comprendere il livello di integrazione tra offerta pubblica e privata non profit e il tipo di relazione esistente tra l'operato dei governi locali nei campi cruciali del welfare e lo sviluppo del Terzo Settore dell'economia.

A tal fine sono stati utilizzati i dati degli ultimi 5 censimenti economici, in particolare il Censimento generale dell'industria e dei servizi realizzato dall'Istat nel 1991⁴, 2001 e 2011, il Censimento permanente delle istituzioni pubbliche del 2015 e il Censimento permanente delle istituzioni non profit del 2015 e del 2016⁵. Al fine di dare una rappresentazione significativa dell'andamento degli addetti di tali settori nei territori, per le istituzioni pubbliche si è deciso di circoscrivere l'osservazione ai dati delle risorse umane presenti nelle unità locali, cioè nei luoghi di lavoro in cui sono svolte le attività e dove sono effettivamente occupate le risorse. Per le istituzioni non profit invece si considerano le unità istituzionali nel loro complesso e non le rispettive unità locali poiché, essendo le istituzioni plurilocalizzate in numero abbastanza contenuto, si può ipotizzare che a livello territoriale l'informazione rimanga coerente.

2. L'evoluzione del ruolo degli attori delle politiche sociali dagli anni '90 ad oggi

La crisi del tradizionale sistema di welfare ha innescato un processo di importanti cambiamenti che hanno portato alla trasformazione del ruolo degli attori tradizionali delle politiche sociali.

Gli anni '90 hanno rappresentato lo scenario di questi cambiamenti: la crisi valutaria innescata nel 1992 a seguito di un'ondata speculativa contro la lira, le conseguenti esigenze di risanamento della finanza pubblica (imposte dal rispetto dei parametri fissati dal Trattato di Maastricht) e le politiche di governo poco efficaci di quegli anni, avevano generato un bisogno di rinnovamento, anche all'interno delle istituzioni stesse.

È in questi anni che vengono assunte a riferimento le nuove teorie del *New Public Management* (Hood, 1991; Rebori, 1983; Costa e De Martino, 1985; Borgonovi, 1988 e 1996; Mussari, 1994) che introducono nella PA i concetti di efficacia, efficienza ed economicità, mutuati dalla realtà economico-aziendale e propri, fino ad allora, di una cultura esclusivamente tipica dell'impresa privata. Il passaggio a un modello gestionale di tipo "manageriale" (Anselmi, 1995; Adinolfi, 2005; Forte e Robotti, 2007), i processi di liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici e la valorizzazione dell'autonomia degli enti locali diventano tutti elementi caratterizzanti il cambiamento culturale della concezione di Stato e il processo di modernizzazione della PA (Marcon, 1999).

La riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 ha avuto un ruolo di primo piano nello scenario del cambiamento, decretando il rafforzamento delle autonomie territoriali e concludendo il lungo cammino verso il decentramento amministrativo e legislativo avviato con le leggi Bassanini. La ripartizione delle competenze normative tra Stato, Regioni ed Enti locali, sulla base del principio di sussidiarietà verticale, ha definito nuovi criteri di assegnazione delle funzioni ai diversi livelli territoriali di governo e collocato gli enti territoriali al fianco dello Stato nella realizzazione degli interessi generali, pur nella diversità delle rispettive competenze. Inoltre, la riforma ha dato maggiore forza al principio della sussidiarietà orizzontale, secondo cui Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni riconoscono e favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati (art.118, Cost.).

Il nuovo ruolo attribuito alla società civile ha così ridefinito le modalità di governo della Pubblica Amministrazione secondo le logiche della *Public Governance* (Meneguzzo, 1995 e 1997; Marcon e Russo, 2008; Osborne, 2010) per cui l'azione politica sarebbe il risultato di una regolazione negoziata tra una pluralità di attori pubblici e privati (Donati, 1998) che insieme collaborano per dare forma alle politiche sociali. In

⁴ Per i dati del Censimento generale dell'industria e dei servizi del 1991 è stato effettuato il raccordo tra la classificazione Ateco 1991 e la classificazione Ateco 2007 al fine di rendere queste informazioni coerenti e confrontabili con quelle più recenti a disposizione.

⁵ Come intuibile dalle fonti citate, dal 1991 ad oggi, l'evoluzione metodologica dei Censimenti Istat ha portato ad una sempre maggiore tempestività dei dati disponibili e ad una maggiore specializzazione di obiettivi e strumenti per ciascun comparto di analisi, arrivando a progettare e realizzare dal 2015 rilevazioni distinte per le istituzioni pubbliche e per le istituzioni non profit. Fattore comune di tutti i censimenti odierni dell'Istat resta comunque la forte integrazione tra registri statistici da fonte amministrativa e rilevazioni dirette tra le unità di analisi.

questo nuovo contesto, gli enti locali acquisiscono maggiore forza istituzionale e assumono un ruolo centrale nella promozione di *partnership* pubblico – privato, mobilitando e valorizzando le risorse delle realtà locali.

Le trasformazioni del Welfare State hanno portato ad un'accentuata legittimazione del ruolo delle organizzazioni del Terzo Settore nella realizzazione delle politiche pubbliche.

Nate prevalentemente per l'esercizio di una missione laica o religiosa per alleviare le condizioni di povertà e indigenza delle fasce più deboli della popolazione o per soddisfare esigenze di carattere mutualistico, le organizzazioni non profit si sono evolute e diversificate nel corso dei decenni, assumendo in molti casi la forma di vere e proprie imprese.

Esse sarebbero nate per sopperire alle inefficienze dello Stato, incapace di soddisfare i bisogni dei cittadini in un'epoca caratterizzata da una forte eterogeneità della domanda (Weisbrod, 1988, 2000), e anche come risposta alle inefficienze del Mercato di fronte all'impossibilità del consumatore di valutare, se non a posteriori, la qualità dei servizi offerti dalle imprese for profit, a causa delle asimmetrie informative. Le organizzazioni non profit, non perseguendo la logica del profitto, sarebbero più degne di fiducia agli occhi del consumatore, essendo meno motivate ad aumentare i prezzi e a ridurre la qualità (Hansmann, 1987, 1980). Esse, inoltre, non dovendo rispondere alle stesse regole di contenimento dei costi e massimizzazione dei profitti delle imprese for profit, offrirebbero vantaggi importanti in termini di minori comportamenti opportunistici e minori costi di transazione nella stipulazione dei contratti (Steinberg, 1995). Il non profit parrebbe, dunque, maggiormente funzionale alla costruzione di una società civile che sia in grado di valorizzare la persona e di promuovere il benessere sociale (Donati e Colozzi, 2006).

2.1. Settore pubblico e non profit a confronto: un quadro generale

Le dinamiche evolutive che hanno modificato la composizione del sistema economico italiano negli ultimi decenni possono essere ricondotte, fra gli altri fattori, al dinamismo interno al sistema generato dalle tendenze occupazionali contrapposte dei settori istituzionali pubblico e privato non profit.

L'analisi mette in luce, da un lato, il ridimensionamento della Pubblica Amministrazione e dall'altro, la contestuale vivacità del Terzo Settore nell'economia che si afferma come soggetto attivo nelle politiche pubbliche. Negli ultimi 25 anni censuari, infatti, la dinamica dell'occupazione ha evidenziato una diminuzione di 314 mila dipendenti delle istituzioni pubbliche e un incremento di 521 mila dipendenti delle istituzioni non profit (v. Tabella 1). Le dinamiche occupazionali che si sono generate hanno modificato il ruolo e il peso di queste due realtà rispetto al complesso della forza lavoro dipendente extra-agricola rilevata nel settore dell'industria e dei servizi dai censimenti Istat. Se nel 1991 1,5 dipendenti su 100 lavoravano in organizzazioni non profit, nel 2015 il numero è salito a 4. Al contrario, le strutture pubbliche hanno invece visto ridurre il peso dei loro dipendenti sul totale dell'economia: a fronte di 17,4 dipendenti ogni 100 nel comparto pubblico nel 1991, nel 2015 il numero è sceso a 14,1. Se si considera il peso del non profit rispetto al comparto pubblico tali proporzioni crescono ulteriormente: nel 1991 si contavano 9 dipendenti di organizzazioni non profit ogni 100 dipendenti pubblici, nel 2015 se ne contano 28.

Negli ultimi venticinque anni censuari il numero dei dipendenti delle organizzazioni non profit è passato dalle 266.811 unità censite nel 1991 alle 788.126 unità del 2015, con una variazione del +195,4%. La crescita più consistente si è registrata nel decennio 1991-2001 con una variazione del +83,1%, un'ampia dinamicità del settore questa che alcuni studiosi hanno ricondotto alla diversità dei criteri definitivi adottati per il censimento del 1991, che avrebbe generato una notevole sotto copertura del fenomeno (Malizia, Cucchio, 2003). Al netto delle imprecisioni nei dati meno recenti è però indubbia la notevole espansione del settore che ha resistito alla crisi del 2008, registrando una crescita del suo personale dipendente del +39,4% tra il 2001 e il 2011, e alla fase recessiva degli anni successivi, con una crescita di quasi il +15,8% tra il 2011 e il 2015.

La presenza del settore non profit è maggiormente radicata nel Nord dove è occupato il 57,6% della forza lavoro dipendente rilevata nel 2015: sono 163,2 ogni 10 mila abitanti i lavoratori dipendenti nelle regioni del Nord a fronte dei 146,7 nel Centro e dei 75,1 nel Mezzogiorno.

La minore espansione del settore non profit nelle aree del sud del Paese è stata analizzata empiricamente da sociologi e politologi, i quali hanno spiegato come la propensione all'associazionismo dipenda dalla matrice culturale del tessuto sociale (De Tocqueville, 1991) e dalla partecipazione alla vita civica (Putnam, 1993) che risulta più spiccata nel Nord per via del retaggio storico di questi territori. Negli ultimi anni, tuttavia, una maggiore dinamicità del settore si rileva proprio nelle regioni del Mezzogiorno, segnale che tali territori si stanno animando dal punto di vista sociale. Nel quinquennio 2011-2015, infatti, l'aumento in valore assoluto del numero di dipendenti nel Mezzogiorno è di +30 mila lavoratori, pari al +24,6%. Tale crescita è stata guidata principalmente dalle regioni Campania e Basilicata, che hanno registrato rispettivamente un tasso del +53,5% e +50,7%. Al contrario, la regione Sicilia è quella in cui la crescita della forza lavoro dipendente è aumentata meno che in tutte altre regioni del Mezzogiorno (+3,8%).

Guardando al mondo delle Pubbliche Amministrazioni, si rileva come la distribuzione geografica dei dipendenti delle unità locali nel 2015 sia concentrata per il 35,3% nel Mezzogiorno, per il 23,3% nel Nord-ovest, per il 21,3% nel Centro e per il 20,1% nel Nord-est. Se si considera il rapporto tra dipendenti e popolazione residente, il Centro registra un valore pari a 496,3 dipendenti pubblici su 10 mila abitanti, a seguire il Nord-est con 486,2 dipendenti, il Mezzogiorno con 472,0 e il Nord-ovest con 406,6.

Negli anni compresi tra il 1991 e il 2015, il numero dei dipendenti è passato da 3,124 milioni a 2,810 milioni, con una variazione del -10,1%. La riduzione più consistente si è registrata tra il 2001 e il 2011, decennio in cui si è avuta una diminuzione dell'11,4% della forza lavoro dipendente a causa delle politiche di razionalizzazione volte al contenimento della spesa pubblica. Tale riduzione si è accompagnata, sempre nello stesso decennio, all'aumento del numero dei lavoratori esterni del +18,1%, il cui ricorso è apparso come l'unico modo per assicurare lo svolgimento delle attività istituzionali a seguito delle limitazioni introdotte sul turnover. La tendenza del decennio 2001-2011 è proseguita nei cinque anni successivi in cui il decreto "Salva Italia", emanato dal Governo Monti, ha fatto registrare un'ulteriore riduzione del personale dipendente in servizio pari all'1,1%. La flessione del personale dipendente di circa 32 mila unità è stata più che compensata da un aumento del personale non dipendente (+43 mila collaboratori esterni).

Complessivamente, la riduzione del comparto pubblico tra il 1991 e il 2015 ha registrato variazioni negative in tutte le ripartizioni geografiche, la più consistente delle quali si è registrata nel Mezzogiorno (-14,8%). Le sole aree geografiche a registrare un incremento del lavoro dipendente sono le Province autonome di Bolzano e Trento, i cui dipendenti crescono, rispettivamente, del 41,3% e del 26,3%, seguite dalla Valle d'Aosta con un incremento del 9,2%. In tutte le altre aree si registra un taglio dell'impiego pubblico con un totale di 11 regioni sotto la media nazionale (-10,1%): tra le regioni colpite in misura maggiore vi sono il Molise (-25,5%), la Basilicata (-22,4%), la Calabria (-20,8%) e la Liguria (-20,6%), unica regione del Centro-Nord.

Tabella 1 - Dipendenti delle unità locali delle istituzioni pubbliche e delle unità istituzionali delle istituzioni non profit per ripartizione - Censimento 2015

	Istituzioni pubbliche				Istituzioni non profit			
	Valore assoluto	Valore %	Differenze assolute 2015-1991	Variazioni % 2015-1991	Valore assoluto	Valore %	Differenze assolute 2015-1991	Variazioni % 2015-1991
Nord-ovest	656.262	23,3	-61.773	- 8,6	271.911	34,5	206.043	312,8
Nord-est	566.972	20,1	4.833	0,9	181.812	23,1	133.126	273,4
Centro	600.096	21,3	-85.286	-12,4	177.339	22,5	75.699	74,5
Sud e Isole	986.701	35,3	-171.966	-14,8	157.064	19,9	106.447	210,3
Totale	2.810.031	100,0	-314.192	-10,1	788.126	100,0	521.315	195,4

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

2.2. Il finanziamento alle organizzazioni non profit: il ruolo del settore pubblico

Il rapporto prettamente economico che intercorre tra settore pubblico e non profit rappresenta un'ulteriore chiave di lettura per analizzare il grado di connessione esistente tra queste due realtà.

A livello complessivo, le entrate del Terzo Settore provengono per lo più da privati: l'85,5% delle istituzioni non profit realizza infatti le sue attività principalmente attraverso fonti di finanziamento privato che rappresentano i tre quarti delle entrate totali dell'intero settore (71,5%). L'apporto del settore pubblico, in diminuzione rispetto al 2011 (34,3%), pesa sul totale delle entrate in misura pari al 28,5%.

Il finanziamento pubblico assume, tuttavia, un ruolo importante in specifici settori di attività che ne assorbono una quota assai rilevante. In soli tre settori di attività economica si concentra infatti l'81,4% dei finanziamenti erogati al settore non profit dal settore pubblico: il 38,4% nella sanità, il 30,6% nell'assistenza sociale e protezione civile e il 12,4% nel settore dell'istruzione e ricerca.

Il settore pubblico finanzia le organizzazioni create dalla società civile principalmente come contropartita per la prestazione di beni e servizi offerti ai cittadini. Analizzando la composizione delle entrate per i diversi settori di attività, infatti, è possibile notare come nella sanità e nell'assistenza sociale il finanziamento derivi principalmente da convenzioni/contratti stipulati con enti pubblici rispettivamente per il 59,7% e il 47,0% delle entrate totali. Più marginale risulta invece la forma del contributo a titolo gratuito (i sussidi), che rappresenta il 3,7% delle entrate dell'assistenza sociale e l'1,4% delle entrate della sanità. Nelle istituzioni non profit che operano nel settore dell'istruzione, invece, i proventi derivanti da contratti con enti pubblici ammontano al 24,0% delle entrate mentre la principale fonte di finanziamento è rappresentata, per il 41,6%, da proventi ed entrate derivanti dalla vendita di beni e servizi. Quest'ultima tipologia di finanziamento costituisce, inoltre, il 32,3% delle entrate del settore dell'assistenza sociale e il 20,7% del settore della sanità. Tale fonte di entrata, peraltro aumentata rispetto al 2011, rileva dunque la crescente capacità delle istituzioni non profit di vendere beni e servizi anche a soggetti privati, oltreché pubblici.

3. Struttura e dinamiche dell'offerta dei servizi alla persona sul territorio

L'evoluzione dell'occupazione dipendente rilevata nei settori della sanità, dell'assistenza sociale e dell'istruzione, per gli anni tra il 1991 e il 2015/2016⁶, ha evidenziato una diminuzione di 130 mila dipendenti delle istituzioni pubbliche e un incremento di 438 mila dipendenti delle istituzioni non profit. Nello specifico, la diminuzione nel comparto pubblico è stata pari a più di 86 mila addetti nel ramo dell'istruzione, a 28 mila nel ramo dell'assistenza sociale e a 15 mila nel ramo della sanità; contestualmente, negli stessi settori di attività sono aumentati gli addetti del non profit (+38 mila dipendenti nell'istruzione, +252 mila nella assistenza sociale e +147 mila nella sanità).

Secondo gli ultimi dati rilevati, i settori dell'istruzione, sanità e assistenza sociale raccolgono il 71,4% del personale dipendente delle organizzazioni non profit e il 68,2% del personale dipendente delle istituzioni pubbliche. Si tratta pertanto di settori che, in entrambi i comparti, occupano un ruolo rilevante in termini di peso occupazionale.

⁶ Il confronto tra comparto pubblico e non profit sconta la differenza temporale degli ultimi dati disponibili, riferiti al 31 dicembre 2015 per le istituzioni pubbliche e al 31 dicembre 2016 per le istituzioni non profit.

Al fine di operare gli opportuni confronti in termini di settore di attività economica, è stato necessario utilizzare i dati del Censimento permanente delle istituzioni non profit 2016 che prevedono, tra le variabili di classificazione strutturali delle unità istituzionali, non solo la classificazione Icnpo, più appropriata nel descrivere le attività caratteristiche del settore, ma anche la classificazione Ateco. Inoltre, la disponibilità dei soli dati relativi ai dipendenti del settore non profit per l'anno 2016 ha costretto a circoscrivere il confronto diretto solo a questo tipo di componente occupazionale.

Il quadro che ne risulta rappresenta comunque una buona approssimazione di quella che è la reale offerta dei servizi sociali offerti dalle amministrazioni pubbliche e private non profit sui territori.

3.1 I servizi socio-assistenziali

I servizi socio-assistenziali oggetto della presente analisi fanno riferimento alle divisioni della classificazione Ateco⁷ identificate con i codici 87 e 88 e concernenti i servizi di assistenza sociale residenziale e non residenziale.

I servizi di assistenza sociale residenziale prevedono l'erogazione di servizi di assistenza sanitaria associata ad assistenza infermieristica, di supervisione o di altro tipo. In particolare, essi includono servizi di assistenza infermieristica per anziani; servizi di assistenza sanitaria (ma non di assistenza ospedaliera) per persone affette da disturbi mentali o che fanno uso di sostanze stupefacenti; servizi di assistenza non medica per anziani e disabili non autosufficienti; servizi di assistenza sociale in orfanotrofi, in centri di accoglienza per minori, in ricoveri per senzatetto ed immigrati, in centri di reinserimento sociale.

I servizi di assistenza sociale non residenziale prevedono l'erogazione di servizi a favore di anziani e disabili presso il loro domicilio o altrove; servizi di asili nido e assistenza diurna per minori disabili; servizi di soccorso a vittime di calamità, profughi e immigrati; servizi finalizzati all'adozione e alla prevenzione di maltrattamenti a danno di minori e donne e servizi di accoglienza diurna per senzatetto e per altri gruppi socialmente svantaggiati.

Tali servizi sono regolamentati dalla legge 328/2000 sul "sistema integrato di interventi e servizi sociali" che ha avuto l'obiettivo di orientare il sistema del welfare nazionale verso la tutela del diritto di assistenza come elemento fondamentale del diritto di cittadinanza. Di fatto, anticipando i dettami della riforma costituzionale, essa ha sancito il pieno riconoscimento dell'operato dei soggetti privati, a cui è stato riconosciuto un ruolo attivo nelle fasi di programmazione e realizzazione degli interventi sociali.

A seguire, la riforma costituzionale del 2001 (L.3/2001) ha sancito il passaggio delle competenze in materia di assistenza sociale alle Regioni, eliminando la concorrenza con lo Stato. L'attuale sistema degli interventi assistenziali prevede, infatti, che siano le Regioni a disciplinare con proprie leggi i principi, gli indirizzi e l'organizzazione dei beni e dei servizi sociali e che spetti ai Comuni il compito di garantire la rete dell'offerta sociale sul territorio e di attuare l'integrazione tra la programmazione sociale e quella socio-sanitaria, il tutto nell'ottica di integrare i diversi ambiti delle politiche sociali (per esempio tra sanità e assistenza, assistenza e istruzione, ecc.) e di evitare la sovrapposizione di competenze e la settorializzazione degli interventi (Bifulco, 2005). Allo Stato, invece, compete la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da garantire su tutto il territorio nazionale e la determinazione dei fondi nazionali destinati alle politiche sociali.

Tra il 2015 e il 2016 i dipendenti che lavorano nel settore dei servizi socio-assistenziali nei comparti pubblico e non profit sono pari complessivamente a circa 391 mila unità. Le istituzioni non profit impiegano 310 mila persone, pari al 79,2% del totale dei dipendenti; il settore pubblico impiega il restante 20,8%, rappresentato da più di 81 mila unità (v. Tabella 2).

Nel 2016 le istituzioni non profit che dichiarano come settore prevalente quello dell'assistenza sociale costituiscono il 9,3% di quelle presenti sul territorio. Si tratta principalmente di associazioni riconosciute e non riconosciute e di cooperative sociali che impiegano il 38,2% di tutti i dipendenti del comparto. La massima concentrazione di lavoratori del non profit si registra in Lombardia, dove trovano impiego il 18,3% dei dipendenti, in Emilia-Romagna con il 13,2% e nel Lazio con il 10,3%. L'indicatore che mette in relazione l'offerta di servizi del non profit sulla popolazione residente mette in evidenza come esso garantisca una maggiore copertura di servizi socio-assistenziali al Nord-est con 69,2 dipendenti non profit ogni 10 mila abitanti, a seguire il Nord-ovest con 59,6, il Centro con 55,5 e il Mezzogiorno con 31,8. Tra le regioni del Sud spicca la Basilicata con un'incidenza di dipendenti sulla popolazione (75,8) che supera i livelli di molte regioni

⁷ Classificazione delle attività economiche (Ateco 2007) adottata nelle rilevazioni statistiche correnti. L'Ateco 2007 è la versione nazionale della classificazione (Nace Rev. 2) definita in ambito europeo che, a sua volta, deriva da quella definita a livello Onu (Isic Rev. 4).

del Nord, collocandosi solo dopo la Provincia Autonoma di Trento (109,0) e l'Emilia-Romagna (92,3). I livelli più bassi di offerta dei servizi assistenziali si rilevano in Calabria (15,8), Campania (20,7), Abruzzo (30,6) e Puglia (30,9). A seguire la Provincia Autonoma di Bolzano che registra il valore più basso tra le aree del Centro-Nord con 36,6 dipendenti ogni 10 mila abitanti.

Le unità locali delle istituzioni pubbliche che nel 2015 dichiarano come settore prevalente quello dell'assistenza sociale sono 5.145, il 4,8% del totale delle unità locali presenti sul territorio. Esse impiegano 90.950 lavoratori retribuiti, di cui l'89,5% rappresentato da lavoratori dipendenti. Il settore in termini occupazionali assorbe il 2,8% dei dipendenti dell'insieme delle istituzioni pubbliche.

A livello di ripartizione geografica, la concentrazione di dipendenti pubblici è pari al 44,5% nel Nord-est, al 28,4% nel Nord-ovest, al 14,1% nel Centro e al 13,0% nel Mezzogiorno; la stessa distribuzione dei servizi sul territorio si rileva se si considera l'indicatore sulla popolazione residente. Il Nord-est risulta coperto, oltre che da un elevato livello di servizi assistenziali offerti dal non profit, anche da un servizio pubblico presente sul territorio con 31,0 dipendenti ogni 10 mila abitanti, a fronte di un dato medio nazionale pari a 13,4. I livelli più importanti di presenza sul territorio si rilevano nelle Province Autonome di Trento (94,7) e Bolzano (89,9). A garantire un'offerta di servizi superiore alla media nazionale, oltre alle aree del Nord-est, anche la Valle d'Aosta, il Piemonte e l'Umbria che contano, rispettivamente, 27,9, 18,1 e 14,9 dipendenti pubblici impiegati nei servizi sociali ogni 10 mila abitanti.

Particolarmente carente risulta la copertura dei servizi socio-assistenziali in tutte le regioni del Mezzogiorno, soprattutto in Calabria (0,2), Basilicata (1,1) e Molise (2,7). Tuttavia, se in Basilicata e in Molise la presenza del non profit costituisce un cuscinetto importante per l'offerta dei servizi assistenziali sul territorio, in Calabria sia le istituzioni pubbliche sia le istituzioni non profit presentano un basso livello di diffusione in termini di dipendenti rispetto alla popolazione.

Guardando all'evoluzione del non profit nell'ambito dei servizi sociali negli anni compresi tra il 1991 e il 2016, si rileva una crescita dell'intero settore pari al +437,3%. Nel decennio 1991 - 2001 la crescita del settore è risultata generalizzata su tutto il territorio nazionale; in quello successivo (2001 - 2011) la crescita è stata più contenuta, con variazioni negative in Molise (-39,7%), Calabria (-35,6%), Liguria (-32,7%), Piemonte (-19,7%), Trento (-2,8%) e Valle d'Aosta (-2,1%). Nel quinquennio 2011-2016 il settore è tornato a registrare variazioni positive di crescita in tutti i territori, fatta eccezione per Bolzano (-6,8%) e Veneto (-3,2%). In questi anni, il Mezzogiorno è la ripartizione che registra la variazione positiva più consistente rispetto a quella delle altre aree del Paese (+72,7% a fronte del +39,5% del Centro, +29,4% del Nord-ovest, +25,1% del Nord-est), che aumenta ulteriormente se si considerano le sole regioni del Sud (+101,0%) (v. Figura 1). L'apporto delle organizzazioni non profit nell'offerta di servizi socio-assistenziali risulta, pertanto, rilevante e in forte crescita anche nelle aree del Paese in cui esso è meno radicato.

Guardando all'evoluzione del settore pubblico, al contrario, si rileva complessivamente una riduzione della forza lavoro dipendente del 25,6% (v. Figura 2). Il taglio delle risorse pubbliche rilevato negli anni '90 maggiormente al Centro (-13,3% di personale dipendente) e in misura minore al Mezzogiorno (-7,7%), ha poi raggiunto il suo culmine negli anni della crisi economica, interessando anche il Nord del Paese, (-57,9% nel Nord-ovest e -35,3% nel Nord-est) per effetto dell'introduzione di interventi normativi che hanno modificato la natura giuridica degli Istituti pubblici di assistenza e beneficenza (Ipab), localizzate principalmente al Nord, da enti di diritto pubblico a enti di diritto privato. Negli anni più recenti, dal 2011 al 2015, il settore in termini occupazionali è tornato a crescere con una variazione del +19,7% che non ha però investito uniformemente tutte le aree del Paese. Il Nord, infatti, ha registrato segnali di ripresa (+47,5% il Nord-est e +21,8% il Nord-ovest), a differenza del Centro (-3,1%), del Sud e delle Isole (-16,2%) che hanno continuato a registrare tassi di variazione negativi con picchi in Calabria (-59,4%), Puglia (-34,6%) e Campania (-25,6%).

Tabella 2 - Dipendenti delle unità locali delle istituzioni pubbliche e delle unità istituzionali delle istituzioni non profit che operano nell'assistenza sociale. Censimenti 2015 e 2016

	Istituzioni pubbliche 2015			Istituzioni non profit 2016		
	(V.A)	(%)	Per 10.000 abitanti	(V.A)	(%)	Per 10.000 abitanti
Nord-ovest	23.150	28,4%	14,3	96.014	31,0%	59,6
Piemonte	8.013	9,8%	18,1	30.246	9,8%	68,6
Valle d'Aosta	359	0,4%	27,9	780	0,3%	61,2
Liguria	2.112	2,6%	13,3	8.160	2,6%	51,9
Lombardia	12.666	15,5%	12,6	56.828	18,3%	56,7
Nord-est	36.236	44,5%	31,0	80.578	26,0%	69,2
P.A. Bolzano	4.664	5,7%	89,9	1.908	0,6%	36,6
P.A. Trento	5.091	6,2%	94,7	5.870	1,9%	109,0
Veneto	14.307	17,6%	29,0	24.531	7,9%	49,9
Friuli-V.Giulia	2.329	2,9%	18,9	7.186	2,3%	58,8
Emilia-Romagna	9.845	12,1%	22,1	41.083	13,2%	92,3
Centro	11.472	14,1%	9,4	67.079	21,6%	55,5
Toscana	3.713	4,6%	9,8	19.663	6,3%	52,5
Umbria	1.333	1,6%	14,9	5.698	1,8%	63,9
Marche	1.638	2,0%	10,5	9.635	3,1%	62,4
Lazio	4.788	5,9%	8,1	32.083	10,3%	54,4
Sud e Isole	10.604	13,0%	5,0	66.393	21,4%	31,8
Abruzzo	715	0,9%	5,3	4.059	1,3%	30,6
Molise	86	0,1%	2,7	1.379	0,4%	44,1
Campania	2.214	2,7%	3,7	12.127	3,9%	20,7
Puglia	1.639	2,0%	4,0	12.626	4,1%	30,9
Basilicata	66	0,1%	1,1	4.350	1,4%	75,8
Calabria	39	0,0%	0,2	3.128	1,0%	15,8
Sicilia	5.107	6,3%	10,0	19.066	6,1%	37,5
Sardegna	738	0,9%	4,4	9.658	3,1%	58,2
Totale	81.462	100,0%	13,4	310.064	100,0%	51,1

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

Complessivamente, negli ultimi venticinque anni censuari le uniche aree in cui il settore è cresciuto risultano essere le Province Autonome di Bolzano (+215,6%) e Trento (+109,4%), il Veneto (+74,4%) e, seppure in misura inferiore, la Sicilia (+2,0%).

Le evidenze emerse dalle informazioni censuarie sono confermate dai dati sulla spesa dei Comuni per la protezione sociale che mettono in risalto forti disuguaglianze a livello territoriale.

Nel 2016 i comuni del Sud spendono un terzo rispetto a quelli del Nord (53 euro di spesa media pro-capite al Sud a fronte dei 146 spesi al Nord); in particolare, la spesa più bassa si rileva in Calabria (22 euro pro-capite), la più alta nella Provincia Autonoma Bolzano (517 euro pro-capite). Le Isole si collocano allo stesso livello della spesa media pro-capite calcolata a livello Italia (116 euro) mentre il Centro leggermente sopra (120 euro) (Istat, 2019).

La legge 328/2000 non è mai riuscita a garantire l'uniformità degli interventi sociali sul territorio, in particolare a seguito delle *impasse* legislative creatasi con la riforma del Titolo V e il passaggio di competenze in materia socio-assistenziale alle Regioni. Il finanziamento delle politiche sociali, infatti, avviene ora principalmente attraverso le risorse disponibili a livello territoriale mentre la spesa finanziata a livello centrale rappresenta solo il 16,4% di quella totale. Pertanto, sebbene lo Stato destini maggiori finanziamenti al Sud e alle Isole, i comuni del Nord e del Centro spendono di più in quanto fanno affidamento su risorse proprie.

È quindi evidente che le differenze osservate tra le aree geografiche in termini di spesa e disponibilità di servizi siano in gran parte riconducibili al quadro delle risorse direttamente disponibili sul territorio, secondo

un modello che vede l'offerta assistenziale più legata alla ricchezza prodotta a livello locale che non ad un'azione regolativa dello Stato a livello centrale.

Figura 1 - Variazione dei dipendenti delle istituzioni non profit nell'assistenza sociale. Anni 1991 e 2016. Valori %

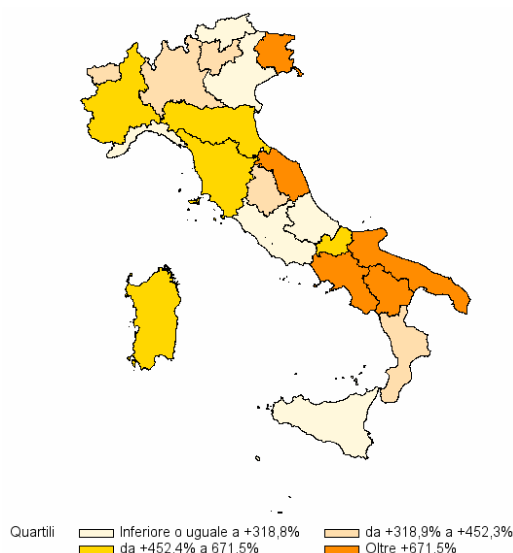
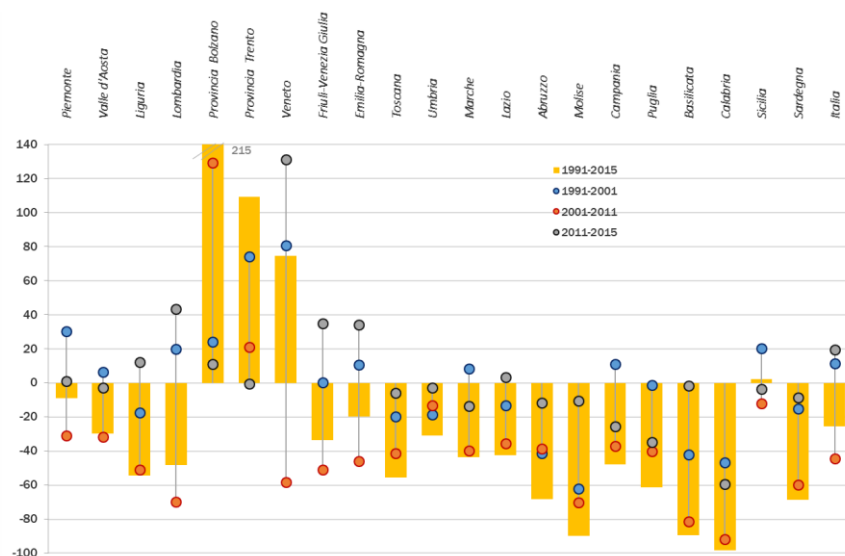


Figura 2 - Variazione dei dipendenti delle istituzioni pubbliche nell'assistenza sociale. Anni 1991, 2001, 2011 e 2015 – Valori %



3.2 I servizi sanitari

I servizi che vengono considerati in questo contesto fanno riferimento alla divisione della classificazione Ateco identificata con il codice 86. Si tratta dei servizi offerti da ospedali, generici (ospedali territoriali o regionali, ospedali universitari, militari, ecc.) o specialistici (ospedali psichiatrici e case di cura per la disintossicazione, per il trattamento di malattie infettive, ecc.) e da medici, generici e specialisti, che esercitano la professione presso studi privati, ambulatori e cliniche ospedaliere. Sono inoltre compresi i servizi svolti presso laboratori di analisi cliniche, laboratori di igiene e profilassi, laboratori radiografici; le attività paramediche (fisioterapia, logopedia, ostetricia, ecc.) e i servizi di ambulanza e delle banche del sangue.

Il sistema di offerta dei servizi sanitari è finanziato principalmente dallo Stato che sostiene il 75,0% della spesa sanitaria totale (Istat, 2017). Anche dal lato della produzione dei servizi, le prestazioni sanitarie sono realizzate principalmente da aziende pubbliche, tuttavia il contributo delle strutture convenzionate e accreditate con il SSN risulta rilevante. Infatti, i costi sostenuti dal SSN ammontano per il 65,6% della spesa totale (75 miliardi) al finanziamento di strutture pubbliche che erogano assistenza sanitaria in forma diretta e per il restante 34,4% della spesa sanitaria totale (39 miliardi) al finanziamento di enti e strutture private (Ministero della salute, 2019).

Nel 2015 le istituzioni pubbliche che dichiarano come settore prevalente quello dell'assistenza sanitaria costituiscono circa il 6,2% di quelle presenti sul territorio. Si tratta quasi esclusivamente degli enti del SSN, quali le Aziende Sanitarie Locali, che hanno il compito di garantire ai cittadini tutti i servizi inclusi nei livelli essenziali assistenziali definiti a livello statale (la prevenzione, l'assistenza primaria, la riabilitazione, la sanità pubblica), e le Aziende ospedaliere, che erogano prestazioni di cure specialistiche. Nel complesso, queste strutture impiegano più di 650 mila dipendenti, ossia il 23,3% di tutti i dipendenti del comparto pubblico.

Il settore pubblico garantisce una maggiore copertura di servizi sanitari al Nord, con 131,4 dipendenti ogni 10 mila abitanti nel Nord-est e 109,9 al Nord-ovest, a seguire il Centro con 105,9 dipendenti e, infine, il Mezzogiorno con 93,5 (v. Tabella 3).

La presenza di dipendenti pubblici in regioni quali la Campania (77,9 dipendenti), il Lazio (82,5), la Calabria (86,2), la Puglia (90,1) e la Sicilia (94,2) si attesta al di sotto del dato medio nazionale (107,6). Insieme a queste regioni si rileva anche la Lombardia (99,3) che registra il valore più basso tra le regioni del Nord. Si tratta, di fatto, di regioni che hanno adottato un modello sanitario di tipo “separato”, più aperto alla concorrenza tra fornitori pubblici e privati. Secondo i dati del Ministero della Salute riferiti ai costi sostenuti dal SSN per l’anno 2013, queste regioni sono quelle in cui si fa più ricorso alle prestazioni sanitarie erogate da soggetti privati convenzionati o accreditati con il SSN: in Lombardia il finanziamento pubblico destinato ai fornitori privati ammonta al 41,0%, nel Lazio al 38,6%, nelle regioni del Mezzogiorno al 36,3% a fronte di un dato medio nazionale del 34,4%. La Lombardia e il Lazio sono anche le regioni in cui l’offerta dei servizi sanitari offerti dal non profit risulta essere più elevata rispetto alle altre aree del paese (rispettivamente 53,8 e 42,9 dipendenti ogni 10 mila abitanti); si presume, pertanto, che in queste regioni una larga fetta dei costi sostenuti dal SSN per finanziare servizi privati sia destinata alle organizzazioni non profit.

Diversa è invece la situazione delle realtà più piccole come la Provincia Autonoma di Bolzano (177,7 dipendenti), la Valle d’Aosta (173,5) e il Friuli Venezia Giulia (159,5), caratterizzate da un’offerta pubblica dei servizi sanitari particolarmente diffusa sul territorio. Queste regioni, infatti, hanno adottato un modello sanitario “integrato” (tipico dell’esperienza toscana) in cui le prestazioni sanitarie vengono erogate principalmente da strutture pubbliche che svolgono funzioni di produzione diretta.

Le istituzioni non profit che operano nel settore della sanità sono il 3,5% del totale e assorbono il 21,3% dei dipendenti del settore. Si tratta perlopiù di associazioni di volontariato, cooperative sociali e fondazioni. Le associazioni di volontariato hanno un forte radicamento territoriale e offrono servizi principalmente nelle aree dell’assistenza domiciliare e sanitaria di base; le cooperative sociali erogano servizi sanitari “leggeri” in centri di riabilitazione, comunità terapeutiche e residenze sanitarie assistenziali mentre le fondazioni gestiscono vere e proprie strutture sanitarie che si caratterizzano per i grandi volumi di prestazioni erogate e per la complessità organizzativo-gestionale.

Il settore non profit è presente nel Nord-ovest con 46,0 dipendenti ogni 10 mila abitanti, nel Centro con 29,8, nel Nord-est con 24,5 e nel Mezzogiorno con 16,3. Lombardia (53,8), Lazio (42,9) e Piemonte (36,4) sono le regioni con il maggior numero di dipendenti.

Particolarmente carente risulta la copertura dei servizi sanitari nelle regioni Calabria e Campania, i cui dipendenti pubblici costituiscono una percentuale di gran lunga al di sotto della media nazionale (rispettivamente 86,2 e 77,9 dipendenti pubblici ogni 10 mila abitanti a fronte di un dato medio di 107,6 dipendenti); lo stesso vale per l’offerta del non profit (rispettivamente 9,8 e 8,0 dipendenti non profit ogni 10 mila abitanti a fronte di un dato medio di 28,5 dipendenti).

Analizzando l’evoluzione del comparto pubblico nel periodo compreso tra il 1991 e il 2015, si rileva una riduzione di dipendenti del 2,3%. Rispetto alle diverse aree geografiche del Paese, si può notare come il ridimensionamento del settore abbia interessato principalmente il Meridione (-8,8%), con picchi particolarmente significativi registrati in Calabria (-28,6%) e in Campania (-18,3%) (v. Figura 3). Le politiche di *spending review* e gli effetti del blocco del turn-over sono stati particolarmente evidenti nelle regioni del Mezzogiorno che hanno dovuto riorganizzare i loro servizi sanitari e ridurre le spese al fine di rispettare i piani di rientro dal disavanzo sanitario a cui sono ancora oggi sottoposte (Mef, Monitoraggio della spesa sanitaria, 2018). Nel Nord-ovest (-2,5%) la variazione percentuale negativa più consistente è registrata dalla Liguria (-13,1%), che, sebbene abbia registrato una crescita negli ultimi cinque anni del 2,6% in termini di personale dipendente, sconta ancora i tagli al personale effettuati fino al 2009 per rientrare dal disavanzo sanitario. Anche il Centro ha registrato una riduzione del 2,3% di dipendenti pubblici, dovuta esclusivamente al Lazio (-8,8%), anche esso sottoposto a piano di rientro. A differenza di tutte le altre ripartizioni geografiche, il Nord-est rileva un aumento delle dimensioni del settore pari al +7,7%. Oltre a quelle del Nord-est, in cui spiccano le Province Autonome di Bolzano (+69,8%) e Trento (+29,4%), le altre aree del Paese che hanno rilevato una crescita significativa del settore sono la Sardegna (+32%), la Basilicata (+30,9%) e la Valle d’Aosta (+28,0%).

Tabella 3 - Dipendenti delle unità locali delle istituzioni pubbliche e delle unità istituzionali delle istituzioni non profit che operano nell'assistenza sanitaria per regione, anni 2015 e 2016

	Istituzioni pubbliche 2015			Istituzioni non profit 2016		
	(V.A)	(%)	Per 10.000 abitanti	(V.A)	(%)	Per 10.000 abitanti
Nord-ovest	177.422	27,1%	109,9	74.165	42,9%	46,0
Piemonte	52.377	8,0%	118,3	16.033	9,3%	36,4
Valle d'Aosta	2.226	0,3%	173,5	220	0,1%	17,2
Liguria	23.433	3,6%	148,0	4.012	2,3%	25,5
Lombardia	99.386	15,2%	99,3	53.900	31,2%	53,8
Nord-est	153.327	23,4%	131,4	28.580	16,5%	24,5
Provincia Bolzano	9.216	1,4%	177,7	1.588	0,9%	30,4
Provincia Trento	8.129	1,2%	151,2	1.151	0,7%	21,3
Veneto	57.980	8,9%	117,6	15.684	9,1%	31,9
Friuli V.Giulia	19.576	3,0%	159,5	3.642	2,1%	29,8
Emilia-Romagna	58.426	8,9%	131,2	6.515	3,8%	14,6
Centro	128.056	19,6%	105,9	36.031	20,8%	29,8
Toscana	48.849	7,5%	130,1	7.735	4,5%	20,6
Umbria	11.148	1,7%	124,5	598	0,3%	6,7
Marche	19.421	3,0%	125,2	2.394	1,4%	15,5
Lazio	48.638	7,4%	82,5	25.304	14,6%	42,9
Sud e Isole	195.608	29,9%	93,5	34.135	19,7%	16,3
Abruzzo	14.606	2,2%	109,6	2.715	1,6%	20,4
Molise	3.323	0,5%	106,0	732	0,4%	23,4
Campania	45.690	7,0%	77,9	4.710	2,7%	8,0
Puglia	36.889	5,6%	90,1	10.208	5,9%	25,0
Basilicata	7.532	1,2%	130,6	641	0,4%	11,1
Calabria	17.045	2,6%	86,2	1.942	1,1%	9,8
Sicilia	48.006	7,3%	94,2	8.750	5,1%	17,2
Sardegna	22.517	3,4%	135,3	4.437	2,6%	26,7
Totale	654.413	100,0%	107,6	172.911	100,0%	28,5

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

La crescita del non profit è generalizzata su tutto il territorio per gli anni tra il 1991 e il 2016 ma è risultata più consistente in regioni come il Friuli Venezia Giulia, l'Abruzzo, la Basilicata, la Sardegna e la Valle d'Aosta (v. Figura 4). Negli anni '90 la crescita del comparto è stata rilevante in tutte le regioni, soprattutto nel Nord-ovest in cui Liguria e Lombardia hanno registrato i tassi di variazione più consistenti. Il settore ha continuato a crescere anche negli anni successivi, resistendo bene alla crisi economica: tra il 2001 e il 2011, sono state registrate variazioni positive in tutte le ripartizioni geografiche tra cui le più significative al Nord (+332,2% al Nord-est e +166,8% al Nord-ovest a fronte del +78,2% del Mezzogiorno e +61,2% del Centro) con Valle d'Aosta, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia che hanno guidato la crescita. Tra il 2011 e il 2016 la crescita è risulta rallentata in tutti i territori ma è stata più consistente nel Nord-est (+27,3% a fronte del +19,3% del Centro, +6,3 del Mezzogiorno e +0,1% del Nord-ovest) per via della dinamicità del Friuli Venezia Giulia e della Provincia Autonoma di Trento.

3.3 I servizi di istruzione

I servizi di istruzione considerati in questo contesto fanno riferimento ai gruppi della classificazione Ateco identificati con i codici 851, 852, 853 e 854. Si tratta rispettivamente dei servizi di istruzione prescolastica (scuole dell'infanzia), primaria (scuole elementari), secondaria (scuole medie, licei, istituti tecnici, ecc.) e post-secondaria, universitaria e non (università, accademie, conservatori, ecc.).

Figura 3. Variazione dei dipendenti delle istituzioni pubbliche nell'assistenza sanitaria. Anni 1991, 2001, 2011 e 2015 – Valori %

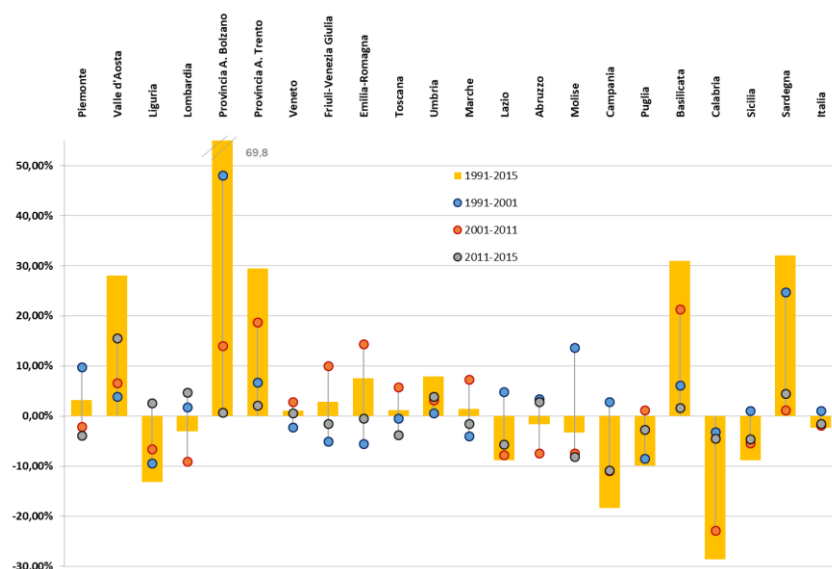
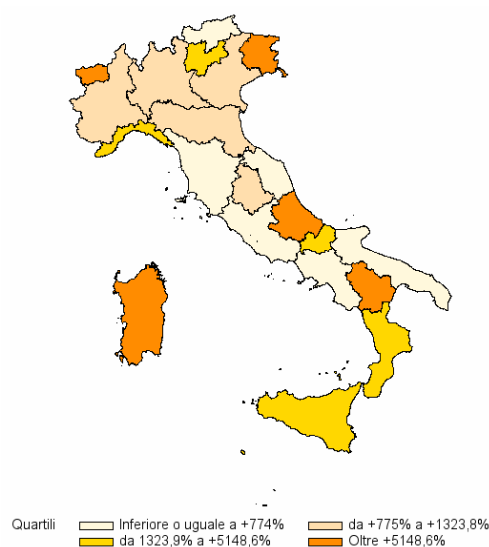


Figura 4. Variazione dei dipendenti delle istituzioni non profit nell'assistenza sanitaria. Anni 1991 e 2016 – Valori %



Con la riforma del Titolo V della Costituzione sono stati ridefiniti i livelli istituzionali di competenza in materia di istruzione, trasferendo alle Regioni la competenza legislativa concorrente in materia. Allo Stato è rimasta la potestà legislativa esclusiva nel definire le norme generali sull'istruzione e i livelli essenziali delle prestazioni che le Regioni sono tenute a richiedere alle istituzioni che operano nel settore. Il ruolo dello Stato rimane, dunque, centrale nell'assicurare universalmente il servizio tramite le istituzioni educative e nel garantire la loro effettiva destinazione a soggetti di diritto competenti, tanto più alla luce della sussidiarietà che riconosce e favorisce il contributo di enti pubblici e privati in questo settore.

L'offerta dei servizi di istruzione sul territorio è principalmente pubblica: l'87,9% dei dipendenti del settore istruzione è costituito da dipendenti pubblici, cui si affianca il privato non profit con una quota del 7,3% e il privato for profit con il 4,9%.

La maggiore rilevanza dell'istruzione pubblica nel settore italiano costituisce uno degli elementi caratteristici del nostro sistema educativo che si basa su un modello ancora fortemente radicato sulla centralità del ruolo statale-ministeriale nella realizzazione del sistema scolastico. Tuttavia, la centralità dello Stato è stata bilanciata negli ultimi decenni dai margini di autonomia accordati alle istituzioni scolastiche e accademiche. L'attuale sistema si basa, infatti, su un centro ministeriale da cui dipendono molte periferie, che non sono più, come una volta, semplici punti di erogazione di un programma definito dall'alto, ma veri e propri punti decisionali con libertà didattiche e organizzative, pur nel rispetto delle finalità generali definite a livello nazionale.

Le unità locali delle istituzioni pubbliche che nel 2015 operano nel settore dell'istruzione sono più di 46 mila, esse rappresentano il 43,1% delle unità distribuite su tutto il territorio italiano e assorbono il 41,9% dei dipendenti dell'intero comparto. Si tratta pertanto di un settore in cui il pubblico ha un peso importante in termini occupazionali.

Il Mezzogiorno rileva una concentrazione di lavoratori pari a 272,8 dipendenti su 10 mila abitanti, a fronte dei 252,6 del Centro, dei 248,6 del Nord-est e dei 226,6 del Nord-ovest (v. Tabella 4). La maggiore presenza dei servizi dell'istruzione nel Mezzogiorno si spiega con l'elevata natalità che ha caratterizzato per lungo tempo queste aree e che ha fatto sì che questi territori si distinguessero per una struttura della popolazione più giovane rispetto al resto del Paese. Questa situazione sembra però destinata a modificarsi nei prossimi decenni:

secondo i dati previsionali dell'Istat, nel 2065 l'Italia perderà più di 6 milioni di persone rispetto al 2017. Nelle dinamiche territoriali un ruolo fondamentale sarà svolto dalla bassa natalità, dall'invecchiamento della popolazione e dalle migrazioni interne e da quelle dall'estero che contribuiranno a ridisegnare la distribuzione spaziale della popolazione proprio a svantaggio del Mezzogiorno. Sebbene si preveda un calo della popolazione generalizzato su tutto il territorio nazionale, secondo le statistiche demografiche il Mezzogiorno da solo perderà 5 milioni di abitanti, con cali significativi della popolazione in età scolare che si ridurrebbe da 2,1 milioni nel 2011 a 1,3 milioni nel 2065 per il Sud e da 1 milione a 0,6 milioni per le Isole.

Guardando alla distribuzione regionale dei dipendenti pubblici per i diversi gradi di istruzione, si nota come il pubblico sia presente nell'istruzione prescolastica in maniera preminente nella Provincia autonoma di Bolzano (1.815,9 dipendenti su 10 mila abitanti), in Valle d'Aosta (1.189,8) e in Basilicata (1.038,8). Meno preminente la presenza del pubblico nelle regioni Veneto (409,6), Lombardia (505,9) ed Emilia Romagna (627,3). L'offerta pubblica dei servizi dell'istruzione primaria e secondaria risulta invece più omogenea tra le diverse aree del paese. Per quanto attiene all'istruzione post-secondaria, universitaria e non universitaria, il maggior numero di dipendenti pubblici viene registrato nelle regioni del Centro con 35,0 dipendenti, a seguire il Nord-est (32,9 dipendenti), il Mezzogiorno (26,7) e il Nord-ovest (23,5). Il valore più basso in termini di dipendenti sulla popolazione residente si registra per la Provincia autonoma di Bolzano (12,4) data la forte propensione dei giovani residenti ad iscriversi in università straniere, soprattutto quelle austriache. La platea dei partecipanti all'istruzione post-secondaria risulta infatti meno legata ai luoghi di origine; la diversa tendenza dell'occupazione pubblica nell'istruzione post-secondaria rispetto agli altri gradi di istruzione risulterebbe giustificata, in tal modo, dal fenomeno della mobilità universitaria degli studenti del Mezzogiorno verso il Centro-Nord.

Le istituzioni non profit che erogano servizi di istruzione rappresentano il 3,9% delle istituzioni presenti sul territorio e assorbono il 12,0% dei dipendenti del comparto. Guardando alla distribuzione sul territorio, si rileva una maggiore diffusione dei servizi di istruzione nel Nord, con una concentrazione di dipendenti che conta 30,6 unità ogni 10 mila abitanti al Nord-ovest, 28,2 al Nord-est, 21,0 al Centro e 9,9 al Mezzogiorno. La concentrazione massima di lavoratori dipendenti del non profit si ha in Lombardia dove trovano impiego il 29,3% dei dipendenti dell'intero settore, a seguire il Lazio con il 14,1% e il Veneto con il 13,3%.

Rispetto ai diversi gradi di istruzione si rileva come il non profit sia molto presente nell'offerta di servizi per l'infanzia, soprattutto nel Nord del Paese con 522,1 dipendenti ogni 10 mila abitanti al Nord-est e 360,2 al Nord-ovest. In queste aree, in cui la presenza del settore pubblico risulta meno preminente nell'offerta dei servizi all'infanzia, il non profit si inserisce come agente complementare al servizio pubblico. Questo risulta particolarmente vero per le regioni del Veneto e della Lombardia. Al contrario, nella Provincia di Bolzano e in Valle d'Aosta i servizi del non profit risultano meno diffusi per via di una buona copertura del servizio offerta dal pubblico. Nelle regioni del Centro-Sud, la presenza del non profit risulta rilevante nelle regioni Sardegna (310,8), Calabria (281,9) e Toscana (269,8). Il numero di dipendenti del non profit scende di molto con il passaggio alla scuola elementare e alla scuola secondaria, esattamente il contrario di quanto avviene per il settore pubblico. La diffusione dei servizi dell'istruzione primaria è maggiormente diffusa nelle regioni del Centro con 128,8 dipendenti ogni 10 mila abitanti, per la presenza di Lazio e Umbria (rispettivamente 200,8 dipendenti e 107,2 ogni 10 mila abitanti) mentre i servizi di istruzione secondaria sono maggiormente diffusi al Nord (Nord-ovest con 92,6 dipendenti e Nord-est con 56,3). Anche l'istruzione post-secondaria risulta principalmente pubblica; tuttavia la concentrazione dei servizi del non profit si ha essenzialmente nel Nord-ovest e nel Centro per via della presenza di università private nelle regioni Lombardia e Lazio.

Negli anni tra il 1991 e il 2015 il settore dell'istruzione ha registrato una riduzione di dipendenti pubblici del 6,8%. A differenza degli altri settori del welfare considerati in questo contesto, quello dell'istruzione rileva un ridimensionamento generalizzato in tutte le ripartizioni. Le variazioni negative più consistenti si rilevano nel Mezzogiorno (-12,7%), soprattutto nelle regioni della Basilicata (-28,6%), della Calabria (-21,6%) e del Molise (-21,3%). In misura inferiore, la riduzione del settore dell'istruzione investe il Centro (-5,4%), il Nord-ovest (-2,7%) e il Nord-est (-0,1%), unica ripartizione quest'ultima in cui si registra una crescita di personale

dependente per la Provincia autonoma di Trento (+21,3%), di Bolzano (+17,5%) e, seppure in misura più lieve, per la regione Emilia – Romagna (+2,7%) (v. Figura 5).

L'andamento dell'occupazione dipendente nel settore pubblico dell'istruzione sconta non solo i tagli a scuole e università attuati con le politiche di *spending review* degli ultimi anni ma è anche il risultato dell'evoluzione demografica e del processo di scolarizzazione che ha caratterizzato l'Italia negli ultimi decenni. Il ridimensionamento del settore in tutte le ripartizioni geografiche, in misura più importante nel Mezzogiorno, si spiegherebbe con la lunga e ripida discesa della fecondità che ha interessato tutto il Paese e che negli ultimi anni ha registrato una modesta ripresa solo per le regioni del Centro-Nord (Svimez, 2018).

Tabella 4 - Dipendenti delle unità locali delle istituzioni pubbliche e delle unità istituzionali delle istituzioni non profit che operano nell'istruzione per regione, anni 2015 e 2016

	Istituzioni pubbliche 2015					Istituzioni non profit 2016				
	Gradi di istruzione									
	<i>prescolastica (a)</i>	<i>primaria (b)</i>	<i>secondaria (c)</i>	<i>post-secondaria (d)</i>	<i>totale (e)</i>	<i>prescolastica (a)</i>	<i>primaria (b)</i>	<i>secondaria (c)</i>	<i>post-secondaria (d)</i>	<i>totale (e)</i>
Italia	718,2	1.184,3	1.334,0	28,7	252,1	291,6	68,0	48,6	2,1	21,0
Nord-ovest	592,9	1.161,1	1.216,0	23,5	226,6	360,2	84,0	92,6	4,6	30,6
Piemonte	731,7	1.260,1	1.306,9	24,7	241,1	270,0	58,3	44,4	0,3	17,2
Valle d'Aosta	1.189,8	1.219,6	1.296,8	19,2	260,1	87,9	162,3	215,2	1,5	35,5
Liguria	792,2	1.260,5	1.291,5	31,7	237,2	203,8	120,0	113,3	0,4	23,7
Lombardia	505,9	1.107,9	1.167,1	21,8	218,3	418,8	88,8	108,1	7,1	37,3
Nord-est	617,8	1.178,6	1.318,1	32,9	248,6	522,1	55,5	56,3	0,5	28,2
Bolzano	1.815,9	1.826,2	1.463,0	12,4	372,7	48,3	39,9	37,9	1,0	9,7
Trento	794,7	1.229,4	1.669,4	42,6	321,2	1438,2	45,0	76,2	0,0	66,5
Veneto	409,6	1.089,8	1.275,1	25,4	228,1	629,1	52,0	85,5	0,3	34,5
Friuli-V. G.	793,0	1.316,8	1.413,4	40,1	265,3	421,0	50,4	36,9	1,0	21,3
Emilia-R.	627,3	1.150,1	1.271,9	40,7	243,1	371,2	64,3	26,3	0,5	20,4
Centro	766,0	1.179,3	1.363,3	35,0	252,6	171,1	128,8	49,7	3,0	21,0
Toscana	763,1	1.161,9	1.396,0	39,6	255,0	269,8	64,5	12,4	0,9	15,1
Umbria	681,8	1.358,5	1.427,7	46,2	274,9	67,6	107,2	15,3	0,6	10,8
Marche	899,6	1.176,8	1.500,1	35,2	273,8	90,5	6,4	7,0	0,1	4,3
Lazio	745,9	1.164,2	1.299,0	30,6	242,4	148,1	200,8	88,1	5,4	30,2
Sud e isole	845,2	1.207,5	1.405,6	26,7	272,8	177,0	28,7	14,7	0,7	9,9
Abruzzo	894,2	1.242,2	1.508,0	34,2	269,4	87,9	15,9	20,3	0,4	6,1
Molise	689,4	1.155,0	1.824,5	33,1	282,9	100,7	11,3	3,6	0,0	3,9
Campania	890,7	1.113,3	1.293,3	28,2	273,5	154,1	39,2	20,2	1,4	11,5
Puglia	811,2	1.190,0	1.303,4	25,1	259,5	183,8	15,4	7,2	0,3	8,2
Basilicata	1.038,8	1.497,5	1.688,1	22,3	302,8	76,7	0,0	5,0	0,0	2,8
Calabria	886,3	1.362,8	1.640,2	23,9	297,9	281,9	12,7	15,7	0,0	11,9
Sicilia	782,4	1.199,3	1.381,3	23,9	268,9	158,9	35,5	12,3	0,8	9,7
Sardegna	829,7	1.382,5	1.728,8	32,1	275,0	310,8	40,9	19,7	0,2	13,4

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

(a): aggregato pesato sulla classe di età 3-5 anni

(b): aggregato pesato sulla classe di età 6-10 anni

(c): aggregato pesato sulla classe di età 11-18 anni

(d): aggregato pesato sulla classe di età 19-65

(e): aggregato pesato sulla classe di età 3-65

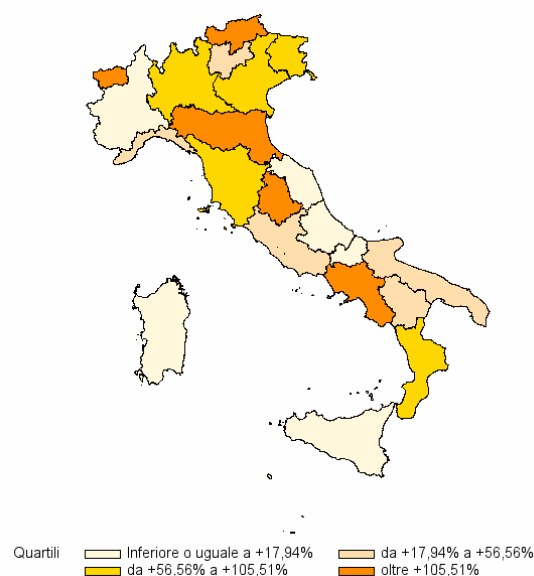
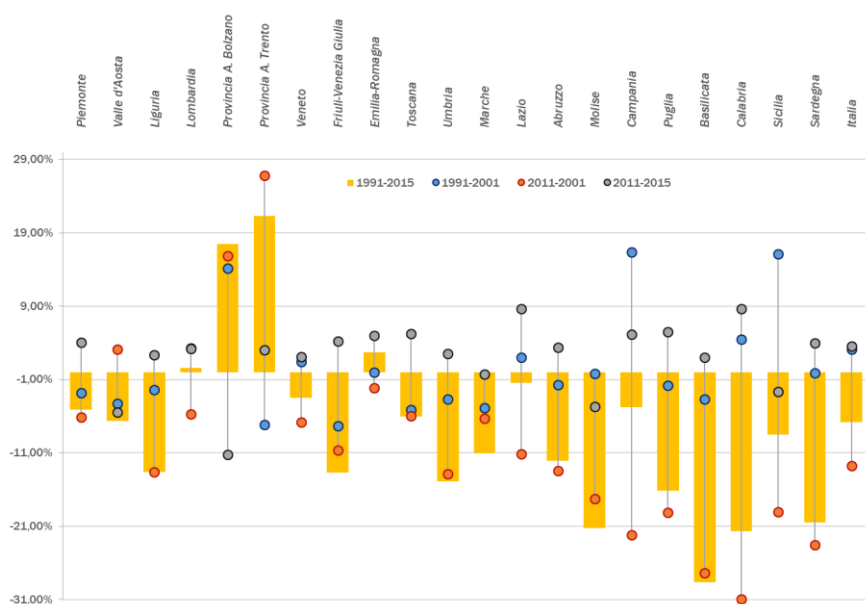
Anche le dinamiche evolutive del processo di scolarizzazione dei giovani italiani sembrano avere avuto un riflesso nel ridimensionamento del settore dell'istruzione. Il tasso di passaggio all'università, ossia il rapporto tra immatricolati e maturi nell'anno precedente, ha avuto un trend espansivo fino agli inizi degli anni 2000: tra il 2000 e il 2003 il tasso è aumentato di 10 punti percentuali a livello Italia, crescendo più nel Mezzogiorno (+15%) che nel Centro-Nord (+5%) e raggiungendo rispettivamente il 72,1% e il 73,2%. Il tasso ha iniziato a

registrare flessioni negli anni successivi, restando intorno al 70% fino al 2005-2006, per poi declinare più decisamente soprattutto nel Mezzogiorno. Nell'anno accademico 2013-2014 si attestava a livello nazionale al 55,3% con valori attorno al 58,2% nel Centro-Nord e del 51,3% nel Mezzogiorno⁸ (Svimez, 2018). L'evoluzione occupazionale dei lavoratori dipendenti nel settore dell'istruzione post-secondaria ha seguito lo stesso andamento. La crescita dell'occupazione registrata tra il 1991 e il 2001 (+39,2%), maggiore al Mezzogiorno (+66,9%) che nel Nord (+35,0%) e nel Centro (+17,7%), è stata seguita da una flessione nel decennio a seguire (-3,0%) che si è acuita nel quinquennio 2011-2015 (-6,0%), registrando le variazioni negative più consistenti proprio al Mezzogiorno (-11,8%).

Diversamente dall'andamento pubblico in costante diminuzione, la crescita del non profit nel settore dell'istruzione rileva variazioni positive in tutte le ripartizioni, risultando tuttavia più contenuta rispetto a quella rilevata negli altri settori del welfare, proprio per i tratti caratteristici di questo settore a forte valenza pubblica. La crescita più consistente tra il 1991 e il 2016 si registra in Valle d'Aosta (+281,1%), nella Provincia Autonoma di Bolzano (+130,8%) e in Umbria (+128,4%). Al Sud, la Campania (+109,6%) e la Calabria (+105,5%) registrano la crescita più elevata. Si tratta di regioni con elevato tasso di natalità e in cui il non profit è cresciuto a fronte di una riduzione dell'offerta pubblica di servizi (v. Figura 6).

Figura 5. Variazione dei dipendenti delle istituzioni pubbliche nell'istruzione. Anni 1991, 2001, 2011 e 2015. Valori %

Figura 6. Variazione dei dipendenti delle istituzioni non profit nell'istruzione. Anni 1991 e 2016. Valori %



⁸ Sono considerati solo gli immatricolati residenti in Italia.

4. Strumenti per un indice sintetico di presidio congiunto del territorio da parte delle istituzioni pubbliche e delle istituzioni non profit

I dipendenti impiegati nelle istituzioni pubbliche e nelle istituzioni non profit che si occupano di istruzione, assistenza sociale e assistenza sanitaria costituiscono un indicatore importante nell'analisi dei servizi offerti ai cittadini sul territorio. La presenza di "luoghi" a cui potersi rivolgere nell'ambito di aspetti della vita fondamentali per gli individui, come la scelta di un percorso formativo, il sostegno in momenti di fragilità personale, sociale ed economica, la prevenzione e la cura della propria salute e quella dei propri familiari, rappresentano, come osservato in precedenza, un requisito essenziale nell'analisi del benessere di un territorio.

A tal fine, a conclusione dell'analisi effettuata nei singoli settori e comparti si è cercato di costruire un indice sintetico di presidio congiunto del territorio da parte delle istituzioni pubbliche e delle istituzioni non profit, mettendo insieme gli indici sulla popolazione ottenuti dai due comparti in termini di dipendenti impiegati nell'istruzione, nell'assistenza sociale e nell'assistenza sanitaria. La metodologia utilizzata è quella dell'indice composito Mazziotta-Pareto⁹.

I risultati in parte confermano le analisi finora esposte (v. Tabella 5): le province autonome di Trento e Bolzano presentano il punteggio più elevato dell'indice di presidio territoriale congiunto (pari rispettivamente a 114,9 e 103,3) con valori molto distanti da quelli ottenuti nelle altre regioni. In particolare, in queste realtà territoriali si rilevano livelli importanti di presenza sul territorio del comparto pubblico affiancato dalle istituzioni non profit che soprattutto a Bolzano raggiungono i livelli massimi di diffusione in termini di dipendenti, facendo supporre una possibile e positiva gestione congiunta dei servizi.

Seguono con valori più contenuti ma comunque con un indice sintetico elevato (tra gli 89 e i 94 punti) tutte le altre regioni del Nord (in ordine Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Piemonte, Lombardia ed Emilia-Romagna) e la Sardegna, unica eccezione la Liguria che con un punteggio pari a 87,4 è più vicina ai valori delle regioni del Centro. In questo gruppo di regioni spicca il dato della Lombardia che ottiene il valore più elevato in termini di dipendenti delle istituzioni non profit nell'assistenza sanitaria.

Proseguendo nell'analisi della graduatoria, il Lazio, all'11° posto, presenta livelli di presidio territoriale congiunto superiori a quelli della Toscana (al 12°), seguono con valori non molto distanti la Basilicata, prima regione del Sud, Marche e Umbria. In particolare, la Basilicata rileva punteggi elevati soprattutto in termini di dipendenti delle istituzioni pubbliche che operano nell'istruzione e nell'assistenza sanitaria e di dipendenti delle istituzioni non profit impegnate nell'assistenza sociale. Si tratta in tal senso di un gruppo di regioni (con un valore dell'indice sintetico compreso tra 84 e 87 punti) che sembrano accomunate da una gestione meno congiunta dei settori analizzati ma che o per una maggiore "resistenza" del pubblico o grazie all'effetto sostitutivo delle istituzioni non profit riescono ad ottenere livelli positivi di presenza delle istituzioni sul territorio sia nell'istruzione, sia nell'assistenza sanitaria sia in quella sociale.

Significativamente più contenuto il valore dell'indice nelle restanti regioni. In particolare, il punteggio più basso si registra in Campania e Calabria (con valori pari rispettivamente a 75,9 e 76,7), seguita da Puglia (80,1), Abruzzo (81,1), Sicilia (81,5) e Molise (82,6). Sono territori in cui sia le istituzioni pubbliche sia le istituzioni non profit presentano un indice di diffusione poco elevato rispetto alla popolazione e dove sembrerebbero in questo senso necessarie politiche urgenti di intervento in questi settori. Unica eccezione il comparto dell'istruzione pubblica in Calabria.

Con l'obiettivo di approfondire le dinamiche territoriali collegate all'indice sintetico creato, si è provato a mettere in relazione i punteggi ottenuti dalle regioni con dieci indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (Bes) utilizzati dall'Istat sul tema della salute, dell'istruzione e formazione, del lavoro e conciliazione dei tempi di

⁹ L'indice Mazziotta-Pareto corretto consiste nella standardizzazione min-max degli indicatori elementari e nella aggregazione con la media aritmetica penalizzata dalla variabilità «orizzontale» degli indicatori medesimi (Mazziotta, Pareto, 2015).

vita, del benessere economico, delle relazioni sociali e del benessere soggettivo. L'indice di Pearson mostra valori di correlazione significativi tra l'indice sintetico e quasi tutti gli indicatori osservati (v. Tabella 6).

Al fine di approfondire i dati a livello regionale si è scelto di rappresentare graficamente la relazione tra i valori ottenuti dalle regioni nell'indice sintetico e due degli indicatori Bes ad esso maggiormente correlati: la fiducia generalizzata che gli individui ripongono verso gli altri e il dato dei Neet, i giovani che non lavorano e non studiano, un dato che soprattutto negli ultimi anni ha rappresentato il disagio e la sfiducia delle nuove generazioni che si sono dovute affacciare al mondo del lavoro in un periodo di estrema difficoltà come quello della recessione economica.

Nel dettaglio la Figura 7 mostra come l'indice sintetico di presidio congiunto delle istituzioni pubbliche e delle istituzioni non profit sul territorio sia correlato positivamente al livello di fiducia generalizzata verso gli altri: all'aumentare dei livelli di fiducia aumenta il punteggio ottenuto dalle regioni. Nonostante ciò è possibile individuare alcune eccezioni, in primis la Campania che si distacca dalle altre regioni che hanno ottenuto un punteggio minimo o basso dell'indice sintetico presentando valori di fiducia verso il prossimo più elevati. Colpisce anche il dato di Bolzano che in termini di fiducia supera di 10 punti percentuali la vicina Trento e quello della Valle d'Aosta e del Friuli-Venezia Giulia che si confermano rispettivamente al secondo e terzo posto anche rispetto ai livelli di fiducia generalizzata.

L'indice sintetico è correlato negativamente invece alla quota di giovani che non lavorano e non studiano (Neet), all'aumentare di tale quota diminuisce il livello di presidio delle istituzioni pubbliche e delle istituzioni non profit sul territorio. Tale risultato prettamente esplorativo sembra connotare ancora più negativamente il vissuto dei giovani che si trovano in questa condizione e forse ne rappresenta una delle cause alla base della sfiducia verso una possibilità di riscatto. Anche in questo caso è interessante osservare però alcune eccezioni che possono far emergere specificità territoriali forse utili nella definizione di nuove politiche di intervento in questi settori. In particolare, dalla Figura 8 spicca il dato della Sardegna dove la quota particolarmente elevata dei Neet si coniuga ad una presenza positiva delle istituzioni sul territorio, diversamente da quanto accade ad esempio in Campania, Calabria, Sicilia e Puglia (in queste 4 regioni il dato dei Neet supera anche di oltre 10 punti percentuali la media italiana). Interessante in questo senso anche il dato della Basilicata che si distacca da altre regioni come la Liguria, la Toscana o il Lazio a cui è accomunata per un punteggio dell'indice di presidio territoriale in media con i valori italiani ma che in termini di disagio giovanile presenta valori molto superiori a quelli nazionali.

Figura 7 – Distribuzione delle regioni italiane in base alla fiducia generalizzata verso gli altri e i punteggi ottenuti nell'indice sintetico¹⁰

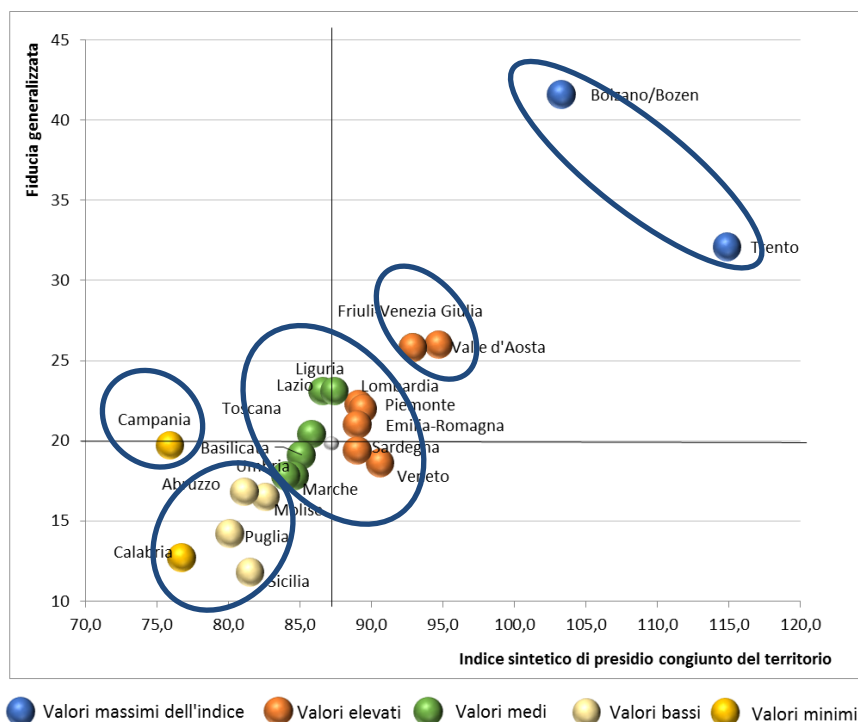
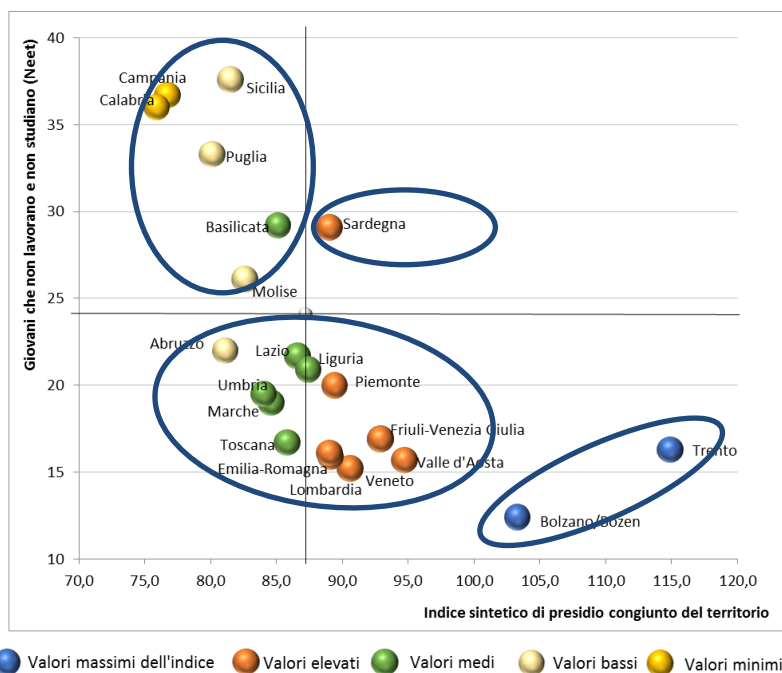


Figura 8 – Distribuzione delle regioni italiane in base alla percentuale di giovani che non lavorano e non studiano (Neet) e i punteggi ottenuti nell'indice sintetico¹⁰



¹⁰ Il colore delle bolle raggruppa le regioni in base ai valori dell'indice sintetico. La ripartizione del piano è delimitata dal valore Italia in grigio.

Tabella 5 – Graduatoria regionale in base ai valori ottenuti nell'indice sintetico di presidio territoriale congiunto

	Dati di origine						Dati standardizzati						Indice sintetico di presidio territoriale
	Dipendenti delle istituzioni non profit per 10 mila ab.			Dipendenti delle istituzioni pubbliche per 10 mila ab.			Dipendenti delle istituzioni non profit per 10 mila ab.			Dipendenti delle istituzioni pubbliche per 10 mila ab.			
	Istruzion e	Assistenz a sanitaria	Assistenz a sociale	Istruzio ne	Assistenz a sanitaria	Assistenz a sociale	Istruzione	Assistenz a sanitaria	Assistenz a sociale	Istruzione	Assistenz a sanitaria	Assistenz a sociale	
Trento	51,4	21,4	109,1	249,3	151,3	94,7	130,0	88,7	130,0	108,7	114,1	130,0	114,9
Bolzano	7,6	30,5	36,6	294,0	177,7	89,9	76,7	100,3	83,4	130,0	130,0	127,0	103,3
Valle d'Aosta	26,9	17,3	61,3	198,3	173,5	28,0	100,2	83,4	99,2	84,4	127,5	87,6	94,7
Friuli-Venezia													
Giulia	15,7	29,8	58,8	196,1	159,5	19,0	86,4	99,4	97,7	83,4	119,1	81,9	92,9
Veneto	26,4	31,9	49,9	175,6	117,7	29,0	99,6	102,1	91,9	73,6	93,9	88,3	90,6
Piemonte	12,8	36,4	68,7	179,4	118,4	18,1	82,9	107,8	104,0	75,5	94,3	81,4	89,4
Lombardia	28,6	53,9	56,8	168,0	99,4	12,7	102,2	130,0	96,3	70,0	82,9	77,9	89,1
Emilia-Romagna	15,3	14,6	92,4	182,8	131,3	22,1	86,0	80,1	119,2	77,1	102,1	83,9	89,0
Sardegna	10,3	26,8	58,2	213,3	135,4	4,4	79,9	95,5	97,3	91,6	104,5	72,7	89,0
Liguria	16,9	25,5	51,9	169,0	148,0	13,3	87,9	94,0	93,2	70,5	112,1	78,3	87,4
Lazio	23,5	43,0	54,5	188,7	82,5	8,1	95,9	116,1	94,9	79,9	72,8	75,0	86,6
Toscana	11,2	20,7	52,5	189,1	130,2	9,9	80,9	87,8	93,6	80,1	101,4	76,2	85,8
Basilicata	2,2	11,2	75,8	234,6	130,6	1,1	70,0	75,7	108,6	101,7	101,7	70,6	85,1
Marche	3,2	15,5	62,4	205,4	125,2	10,6	71,3	81,2	100,0	87,8	98,4	76,6	84,6
Umbria	8,0	6,7	63,9	204,2	124,6	14,9	77,1	70,0	100,9	87,2	98,0	79,3	84,0
Molise	3,0	23,5	44,2	214,6	106,0	2,7	71,0	91,3	88,2	92,2	86,9	71,6	82,6
Sicilia	7,6	17,2	37,6	211,5	94,3	10,0	76,6	83,4	84,0	90,7	79,8	76,2	81,5
Abruzzo	4,7	20,5	30,6	205,4	109,7	5,4	73,0	87,5	79,5	87,8	89,1	73,3	81,1
Puglia	6,4	25,0	31,0	203,1	90,2	4,0	75,1	93,3	79,7	86,7	77,4	72,4	80,1
Calabria	9,3	9,9	15,9	233,8	86,2	0,2	78,7	74,0	70,0	101,3	75,0	70,0	76,7
Campania	9,2	8,1	20,7	221,1	77,9	3,8	78,6	71,7	73,1	95,3	70,0	72,3	75,9
Italia	16,1	28,5	51,1	194,0	107,6	13,4	87,0	97,7	92,7	82,4	87,9	78,4	87,2

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

Tabella 6 – Risultati della correlazione tra l'indice sintetico di presidio territoriale congiunto e alcuni indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) utilizzati dall'Istat

Indicatore	Descrizione dell'indicatore	Anno		Correlazione con l'indice sintetico*
Fiducia generalizzata	Percentuale di persone di 14 anni e più che ritiene che gran parte della gente sia degna di fiducia sul totale delle persone di 14 anni e più	2017	Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana	0,83
Partecipazione alla formazione continua	Percentuale di persone di 25-64 anni che hanno partecipato ad attività di istruzione e formazione nelle 4 settimane precedenti l'intervista sul totale delle persone di 25-64 anni	2017	Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro	0,79
Partecipazione culturale	Percentuale di persone di 6 anni e più che, nei 12 mesi precedenti l'intervista, hanno svolto tre o più attività culturali sul totale delle persone di 6 anni e più**	2017	Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana	0,79
Speranza di vita senza limitazioni nelle attività a 65 anni	Esprime il numero medio di anni che una persona di 65 anni può aspettarsi di vivere senza subire limitazioni nelle attività per problemi di salute, utilizzando la quota di persone che hanno risposto di avere delle limitazioni, da almeno 6 mesi, a causa di problemi di salute nel compiere le attività che abitualmente le persone svolgono	2017	Istat, Tavole di mortalità della popolazione italiana e Indagine Aspetti della vita quotidiana	0,57
Partecipazione civica e politica	Percentuale di persone di 14 anni e più che svolgono almeno una attività di partecipazione civica e politica sul totale delle persone di 14 anni e più***	2017	Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana	0,54
Giudizio positivo sulle prospettive future	Percentuale di persone di 14 anni e più che ritengono che la loro situazione personale migliorerà nei prossimi 5 anni sul totale delle persone di 14 anni e più	2017	Istat, Indagine Aspetti della vita quotidiana	0,33
Mortalità infantile	Decessi nel primo anno di vita per 1.000 nati vivi residenti	2015	Istat, Indagine sui decessi e sulle cause di morte	-0,36
Disuguaglianza del reddito disponibile	Rapporto fra il reddito equivalente totale ricevuto dal 20% della popolazione con il più alto reddito e quello ricevuto dal 20% della popolazione con il più basso reddito.	2016	Istat, Indagine Eu-Silc	-0,51
Rischio di povertà	Percentuale di persone a rischio di povertà, con un reddito equivalente inferiore o pari al 60% del reddito equivalente mediano sul totale delle persone residenti	2016	Istat, Indagine Eu-Silc	-0,62
Giovani che non lavorano e non studiano (Neet)	Percentuale di persone di 15-29 anni né occupate né inserite in un percorso di istruzione o formazione sul totale delle persone di 15-29 anni	2017	Istat, Rilevazione sulle Forze di lavoro	-0,67

*Indice di correlazione di Pearson.

**Le attività considerate sono: si sono recate almeno quattro volte al cinema; almeno una volta rispettivamente a teatro, musei e/o mostre, a siti archeologici, monumenti, concerti di musica classica, opera, concerti di altra musica; hanno letto il quotidiano almeno tre volte a settimana; hanno letto almeno quattro libri.

***Le attività considerate sono: parlano di politica almeno una volta a settimana; si informano dei fatti della politica italiana almeno una volta a settimana; hanno partecipato online a consultazioni o votazioni su problemi sociali (civici) o politici (es. pianificazione urbana, firmare una petizione) almeno una volta nei 3 mesi precedenti l'intervista; hanno letto e postato opinioni su problemi sociali o politici sul web almeno una volta nei 3 mesi precedenti l'intervista.

5. Conclusioni

L'obiettivo di questo lavoro è stato quello di delineare il grado di presenza delle istituzioni pubbliche e private non profit sui territori nei settori del welfare.

L'evidenza empirica ha messo in luce come l'offerta delle cure socio-assistenziali, sanitarie e dei percorsi formativi si sia orientata nel corso degli anni verso nuove soluzioni di mercato che hanno visto il settore non profit affiancarsi al pubblico nel sostegno della domanda sociale. Le politiche pubbliche hanno incentivato lo sviluppo di questo mercato "parallelo" attraverso i processi di esternalizzazione dei servizi sociali che hanno visto le organizzazioni private non-profit quali destinatarie di una larga fetta di finanziamento pubblico proprio nei settori del welfare. Questo fenomeno si è rilevato principalmente per i servizi socio-assistenziali, rispetto ai quali l'esperienza storica delle organizzazioni non profit in questo segmento ha ridefinito fortemente il ruolo e le competenze dell'attore pubblico che, come risulta evidente, ha avuto negli anni un ruolo sempre più marginale nell'offerta di tali servizi, preferendo affidarli a organizzazioni con esperienza pluriennale in questo campo. Più rilevante continua ad essere il peso del settore pubblico nell'offerta di servizi sanitari e di istruzione, campi dove comunque la presenza del privato sociale è cresciuta negli ultimi anni, svolgendo un importante ruolo di attivazione e sostegno dell'economia nazionale, in particolar modo nei periodi di crisi economica.

L'analisi dei servizi offerti sul territorio ha rilevato significative differenze tra le diverse aree del paese e messo in evidenza la classica dicotomia Nord-Sud, seppure con qualche peculiarità territoriale.

Tutte le regioni del Nord, ad eccezione della Liguria, e la Sardegna risultano caratterizzate da un modello di welfare basato su un elevato livello di integrazione tra i servizi offerti dal pubblico e quelli offerti dal privato non profit, che raggiunge i livelli massimi nelle province autonome di Trento e Bolzano.

Le regioni del Centro insieme a Liguria e Basilicata riescono a garantire un livello positivo di presenza delle istituzioni sul territorio o per una maggiore "resistenza" del pubblico o grazie all'effetto sostitutivo delle istituzioni non profit. Le restanti regioni del Mezzogiorno evidenziano una debolezza strutturale nell'offerta dei servizi del welfare che richiamano l'attenzione sulla necessità di attuare politiche urgenti di intervento in questi settori.

La minore espansione del settore non profit e la consistente riduzione di dipendenti del settore pubblico nel Sud del Paese mettono in luce la minore capacità di questi territori di creare maggiori opportunità lavorative e sfatano la retorica di un Sud ancora fortemente basato sul pubblico impiego. Inoltre, le previsioni demografiche ci parlano di un Sud in radicale mutamento, con un numero di anziani che nei prossimi 40-50 anni è destinato a raddoppiare. Si pone, pertanto, l'interrogativo sulla capacità di tenuta della rete dei servizi sanitari e sulla sostenibilità del carico assistenziale per gli anni a venire. L'orientamento verso soluzioni più "leggere" ed economicamente meno impattanti potrebbero avere come chiave di volta il maggiore coinvolgimento del non profit nel supporto del carico della domanda sociale e nell'attenuazione dei problemi occupazionali del Mezzogiorno. L'evidenza empirica sviluppata in questo contesto, infatti, dimostra come l'associazionismo in senso stretto, misurato in termini di presenza del settore non profit sul territorio, ha avuto una maggiore dinamicità negli ultimi anni proprio nelle regioni del Mezzogiorno, segnale questo che tali territori iniziano ad animarsi anche dal punto di vista sociale ed economico.

In conclusione, i primi risultati emersi da tale analisi hanno messo in evidenza come sia l'intervento pubblico ad incidere sull'accesso e sulla diffusione dei servizi sociali per mano del settore privato. Infatti, i modelli di integrazione pubblico-non profit che emergono a livello regionale mettono in evidenza come i sistemi di welfare che prevedono un maggiore coinvolgimento del Terzo Settore siano anche quelli in cui il settore pubblico opera con maggiore grado di efficienza. Si può dedurre pertanto che è principalmente un buon sistema di welfare locale a rappresentare il motore dell'attivazione della società civile.

6. Bibliografia

- Adinolfi P. (2005), L'aziendalizzazione delle pubbliche amministrazioni, teoria e pratica a confronto, *Azienda Pubblica*, volume 18, pg.11-32.
- Anselmi L. (1995), *Il processo di trasformazione della Pubblica Amministrazione. Il "Percorso aziendale"*. Torino: Giappichelli.
- Ascoli U., Pasquinelli S. (a cura di) (1993), *Il welfare mix. Stato sociale e terzo settore*. Milano: Franco Angeli.
- Barbetta G.P, Cima S. e Zamaro N. (2016), *Le istituzioni nonprofit in Italia. Dieci anni dopo*. Bologna: Il Mulino.
- Barbetta G.P, Maggio F. (2008), *Non profit*. Il Mulino.
- Belardinelli S. (2005), *Welfare community e sussidiarietà*. Egea.
- Beraldo S., Turati G. (2007), Organizzazioni "nonprofit", occupazione e Mezzogiorno. *Rivista economica del Mezzogiorno*, fascicolo 3-4, pg.857-895.
- Bifulco L. (2005), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*. Carocci.
- Borghini A. (2003), *Metamorfosi del potere. Stato e società nell'era della globalizzazione*. Franco Angeli.
- Cittadino C. (2008), *Dove lo stato non arriva: pubblica amministrazione e terzo settore*. Astrid.
- De Santis G., Pirani E., Porcu M. (2019), *Rapporto sulla popolazione l'istruzione in Italia*. Milano: Il Mulino.
- De Tocqueville A. (1991), *Democrazia in Americ*. Torino: Utet.
- Donati P., Colozzi I. (a cura di) (2006), *Terzo settore e valorizzazione del capitale sociale in Italia: luoghi e attori*. Milano: Franco Angeli.
- Donati P. (a cura di) (1998), *Ripensare il welfare*. Milano: Franco Angeli.
- Fazzi L. (2007), *Il welfare mix in Italia*. Milano: Franco Angeli.
- Ferrera M. (2006), *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*. Bologna: Il Mulino.
- Forte F., Robotti L. (2007), *La gestione manageriale nella pubblica amministrazione*. Franco Angeli.
- Franzoni F., Anconcelli M. (2003), *La rete dei servizi alla persona. Dalla normativa all'organizzazione*. Roma: Carocci.
- Istat (2019), *La spesa dei comuni per i servizi sociali*. Statistiche report, 3 gennaio 2019.
- Istat (2019), *Rapporto annuale 2019 - La situazione del paese*. Roma.
- Istat (2019), *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi - edizione 2019*. Roma.
- Istat (2018), *Annuario Statistico Italiano 2018*. Roma.
- Istat (2018), *Il futuro demografico del paese*. Statistiche report, 3 maggio 2018.
- Istat (2018), *I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari*. Statistiche report, 23 maggio 2018.
- Istat (2018), *Rapporto Bes: Il benessere equo e sostenibile*. Roma.
- Istat (2017), *Il sistema dei conti della sanità per l'Italia*. Statistiche report, 4 luglio 2017.
- Istat (2015), *Atti del censimento delle Istituzioni non profit*. Roma: Direzione Centrale delle Rilevazioni Censuarie e Registri Statistici.
- Istat (2015), *Atti del censimento delle Istituzioni pubbliche 2011*. Roma: Direzione Centrale delle Rilevazioni Censuarie e Registri Statistici.
- Kazepov Y., Carbone D. (2018), *Che cos'è il welfare state*. Carocci Editore.
- Magnaghi A. (2007), Il territorio come soggetto di sviluppo delle società locali. *Etica ed economia*, fascicolo 2, pg.51-70.
- Marcon G., Russo S. (2008), Significatività dell'informazione contabile nel bilancio sociale delle aziende pubbliche, *Azienda Pubblica*, volume 2-3, pg.199-233.
- Marcon G. (1999), *La modernizzazione della Pubblica Amministrazione in Italia e all'estero*, Working Paper, Università Ca' Foscari, Venezia.
- Maino F., Ferrera M. (2013), *Primo rapporto sul secondo welfare in Italia - 2013*. Torino: Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi. *Percorsi di secondo welfare*.

- Mazziotta M., Pareto A. (2015), *Metodi per la costruzione di indici sintetici: teoria e pratica*. Roma: corso SAES.
- Meneguzzo M. (1997), Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management, l'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale, *Azienda Pubblica*, n.6.
- Meneguzzo M. (1995), Dal New Public Management alla Public Governance: il pendolo della ricerca sulla amministrazione pubblica, *Azienda Pubblica*, n.3, pg.491-510.
- Putnam R.D. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori.
- Ranci C. (2005), Le sfide del welfare locale. Problemi di coesione sociale e nuovi stili di governance. *Rivista delle politiche sociali*, volume n.1, fascicolo n.2, pg.9-26.
- Ranci C. (2004), *Politica sociale. Bisogni sociali e politiche di welfare*. Bologna: Il Mulino.
- Ranci C. (2001), *Il mercato sociale dei servizi alla persona*. Carocci.
- Rebora G. (2018), Public Management: una prospettiva di scienza dell'organizzazione. *Rivista italiana di Public Management*, volume 1, n.1, pg.68-74.
- Svimez, (2018), *Rapporto Svimez. L'economia e la società del Mezzogiorno*. Il Mulino.
- Toth F. (2014), *La sanità in Italia*. Il Mulino.
- Turati G. (2001), L'efficienza delle organizzazioni nonprofit: alcune prime riflessioni sulla letteratura teorica. *Economia politica*, fascicolo 1, pg.99-135.

ABSTRACT

Demographic, social and economic changes occurred in Italy over the last decades have generated new models of production and service delivery. In particular, emerging social needs and the economic crisis in western countries have encouraged the private sector involvement in support of the large demand of services not completely satisfied by public sector. The aim of the present work is to analyse the supply evolution of public and private non profit sector in the fields of welfare and, in particular, in education, healthcare and social assistance. Empirical results derived from the analysis point out the different dynamics occurred in the economic structures of the territories - before and after the economic crisis - which affected the current level of social services. The comparative analysis of welfare services provided in the regions brings to light the level of integration between public and private non profit offerings and the kind of relation between the work of local governments in welfare crucial areas and the development of the Tertiary Sector of economy.