



## **La riforma del *welfare***

### **Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»**

## **Il Mezzogiorno: politiche per la crescita e riduzione delle disuguaglianze**

*di Paola Casavola<sup>(\*)</sup> - Francesca Utili<sup>(\*)</sup>*

Il tema delle disparità territoriali nei livelli di sviluppo e delle implicazioni che ne derivano in tema di modelli di welfare e di diritti di cittadinanza non è affrontato direttamente nei lavori della Commissione Onofri; tuttavia esso incrocia oggi per più aspetti quelle tematiche in modo più visibile, anche grazie alla maggiore disponibilità di informazione su dimensioni non strettamente economiche dello sviluppo. La conseguente necessità di una riflessione, e in parte di un ripensamento degli obiettivi delle politiche di riequilibrio regionale suggerisce temi meritevoli di considerazione anche per le stesse politiche di welfare, in particolare segnalando il rilievo di politiche di servizi reali per i cittadini, tali da migliorare le condizioni anche dei gruppi economicamente più svantaggiati .

### **1. Andamento della crescita nel Mezzogiorno e evoluzione e dilemmi della politica di sviluppo**

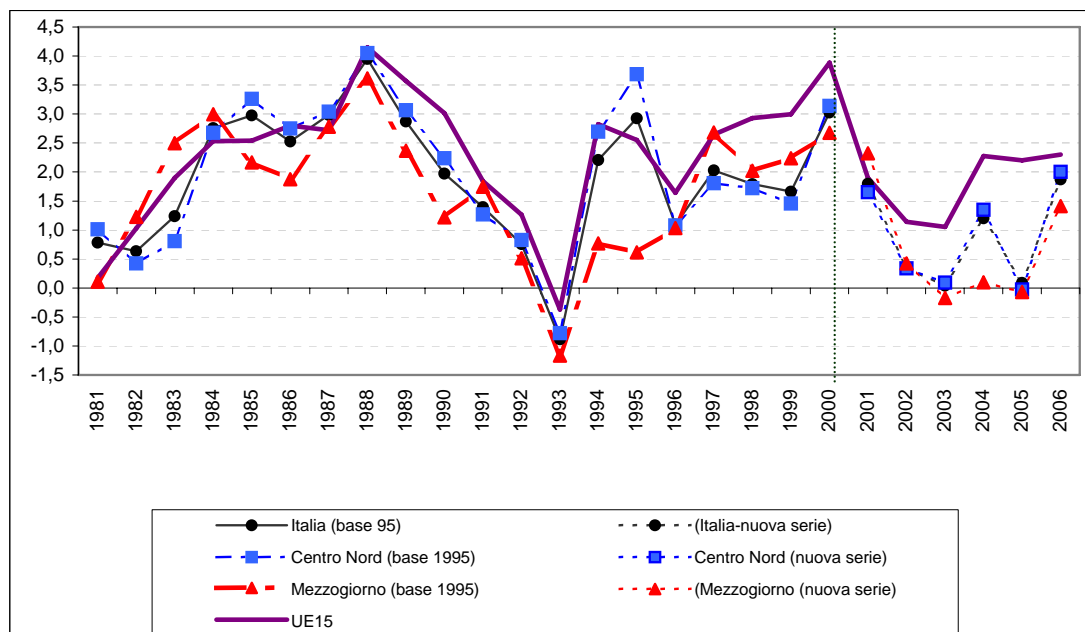
Il Mezzogiorno d'Italia non è certamente a livello internazionale un'area tra le più povere, tuttavia rimane un'area in relativo ritardo di sviluppo rispetto al suo sistema geo-economico di appartenenza

---

<sup>(\*)</sup> Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione – Servizio Studi e Statistiche. Le opinioni espresse rimangono di responsabilità delle autrici e non coinvolgono l'Istituzione di appartenenza.

assieme al quale si è in assoluto modificato moltissimo, ma tenendosi a costante relativa distanza. Anche nell'ultimo decennio, quello storico divario di sviluppo del Mezzogiorno nei confronti del resto del Paese non si è modificato di molto.

FIGURA 1 – Crescita del PIL: UE-15, Italia, Centro-Nord e Mezzogiorno (variazioni percentuali - anni 1981-2006)<sup>(\*)</sup>



(\*) Nella figura, le serie storiche utilizzate per i dati dell'Italia, Mezzogiorno e Centro-Nord si riferiscono alla vecchia contabilità territoriale Istat (base 1995) per il periodo 1981-2000 e ai nuovi conti territoriali Istat a valori concatenati con anno di riferimento 2000 (nuova serie) per il periodo 2001-2006.

Fonte: Istat e Eurostat

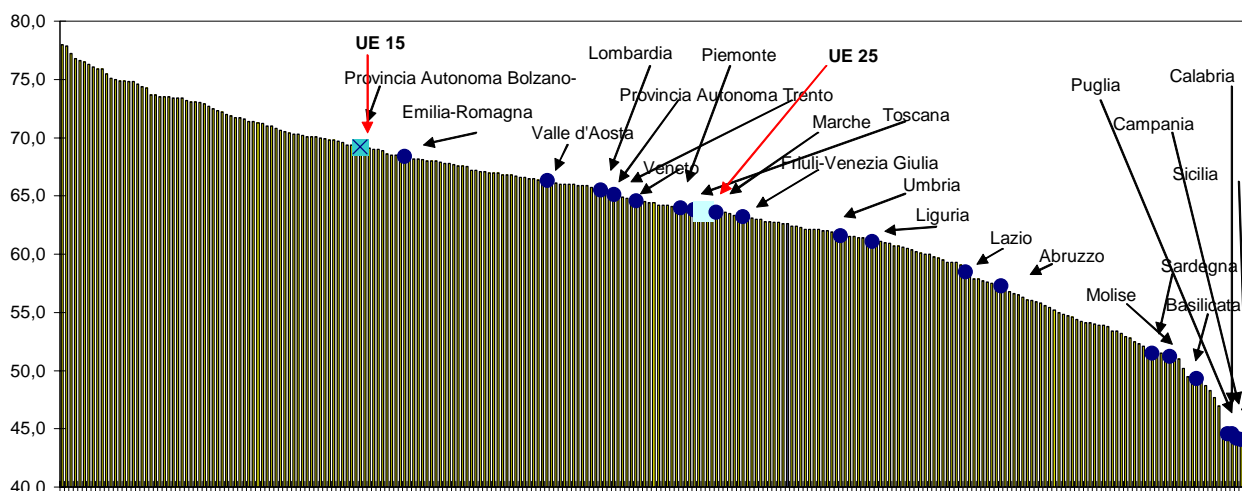
Le dimensioni di miglioramento del rapporto relativo del Pil-procapite Mezzogiorno Centro-Nord sono rimaste abbastanza contenute, soprattutto se si considera che l'incremento di circa un punto, osservabile tra 1996 e 2005, oltre a dipendere non poco dalle dinamiche migratorie che hanno investito il Centro-Nord, non è tale da modificare il fatto che la dimensione del distacco, pur con oscillazioni, rimane sostanzialmente stabile dagli anni '50. Benché proprio dopo la metà degli anni '90 si sia assistito ad una fase di crescita del prodotto migliore di quella del resto del Paese, questa è poi, invece, risultata mediamente inferiore dopo il 2001 (Figura 1).

Le nuove serie storiche dei conti territoriali dell'Istat<sup>1</sup> hanno infatti rivisto le dinamiche di crescita regionale degli ultimi anni (in particolare 2002-2005) segnalando una fase di stagnazione nel Mezzogiorno molto marcata, peraltro già visibile in altri indicatori, e che gli analisti più specializzati tendono ad attribuire, oltre che alla fase di rallentamento italiana, ad un più forte

<sup>1</sup> Si fa riferimento alle nuove serie dei conti territoriali, che recepiscono le trasformazioni di impianto della Contabilità nazionale, disponibili da metà gennaio 2007.

risentirsi dello shock di competitività esterno su molti sistemi di impresa del Sud che erano riusciti dalla metà degli anni '90 ad avviare processi autonomi di crescita e che avevano certamente contribuito ai miglioramenti relativi, anche se in assoluto contenuti, nella dinamica di sviluppo dell'area fino al 2001<sup>2</sup>. Poiché l'Italia intera è nel decennio anche cresciuta assai meno della media europea e all'interno della UE alcuni Paesi mediterranei hanno avuto andamenti migliori, il Mezzogiorno ha nei fatti perso terreno in modo più generale e si colloca oggi in una posizione meno favorevole di un tempo anche nei confronti di altre aree simili del sistema europeo. Un miglioramento complessivo delle condizioni medie dell'area, soprattutto in considerazione dei bassissimi tassi di occupazione che collocano le regioni meridionali in una posizione di coda anche nel nuovo contesto dell'Unione europea allargata (Figura 2), passa pertanto senza dubbio attraverso una maggiore, e soprattutto stabile, espansione dell'economia.

FIGURA 2 – Distribuzione del tasso di occupazione per la popolazione tra 15 e 64 anni tra le regioni europee (NUTS2) nella UE 27<sup>(\*)</sup> – (valori percentuali, anno 2005)



(\*) Le regioni europee a livello NUTS2 sono 268. La figura evidenzia solo le regioni italiane e i valori medi regionali UE 15 e UE 25. Per l'aggregato UE27 un valore medio tra le regioni non è disponibile.

Fonte: La figura è riprodotta dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (giugno 2007); la fonte originale dei dati è Eurostat

Si tratta di un obiettivo formalmente indiscusso nelle sedi formali di politica economica. Tuttavia - indipendentemente dalle indubbie potenzialità (e non solo necessità) implicite proprio nei bassi tassi di occupazione e dal giudizio sulle diverse formule per ottenere maggiore sviluppo che

<sup>2</sup> Nella seconda metà degli anni '90, quando peraltro le statistiche ufficiali sulla dinamica del PIL territoriale erano disponibili con un ritardo molto maggiore dell'attuale, gli analisti percepirono segnali di irrobustimento della struttura produttiva del Mezzogiorno, segnalando l'emergere di nuove aree semi-distrettuali (Bodo-Viesti, 1997; Viesti, 2001). Sull'evoluzione più recente e sulle difficoltà dei sistemi produttivi del Mezzogiorno, si veda Viesti, a cura di, 2007.

fanno capo a diagnostiche e schemi teorici differenziati<sup>3</sup> - se si considerano le tendenze osservate, la dimensione degli impegni di crescita per il Paese assunti nei documenti ufficiali di programmazione per i prossimi anni e i vincoli oggettivi derivanti dallo stato della finanza pubblica (le cui implicazioni in termini di dinamica di sviluppo territoriale non sono sempre del tutto chiaramente esplicitate), la via della crescita economica, se rimane una strada obbligata, allo stato appare promettere soluzioni ai più ampi problemi di divario di benessere dell'area solo in tempi lunghi ovvero, più a medio termine, su porzioni solo circoscritte del territorio.

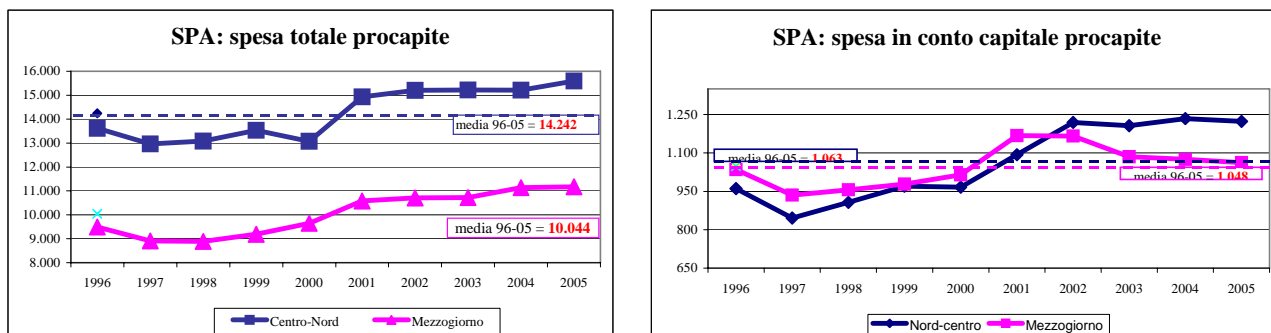
Certamente nello scorso decennio si sono manifestati segnali interessanti di vitalità economica in specifiche aree che ancora perdurano (segnalati anche da una discreta performance relativa dell'investimento privato anche in alcuni degli anni di bassa crescita), importanti avanzamenti nella capacità di diverse amministrazioni (a livello regionale e locale, su cui si tornerà), un notevole arruolamento di energie innescato da strumenti di sviluppo locale e una discreta partecipazione dell'area ai processi di diffusione delle nuove tecnologie. Tuttavia il Mezzogiorno nel suo complesso appare ancora non incanalato su un percorso di sviluppo stabile. Anche se non può essere descritto come un'area omogeneamente arretrata, pesano in modo non positivo il permanere di ritardi accumulati nel passato (particolarmente visibili nel persistere di un differenziale sfavorevole nella dotazione delle infrastrutture e nella disponibilità di servizi) ancora non sufficientemente contrastati da chiari e generalizzati segnali di recupero di capacità di azione collettiva sufficientemente densa, sia dal lato delle istituzioni, sia da quello della società civile e produttiva. L'inadeguatezza del capitale pubblico fisso sociale, nelle sue multiformi accezioni materiali e immateriali, necessario all'innescare e sostegno di processi di sviluppo economico rimane una delle questioni di fondo. L'esigenza di un'azione pubblica promozionale dello sviluppo è quindi istanza abbastanza condivisa. Nel decennio, però, proprio l'azione pubblica per lo sviluppo è rimasta nel complesso oggettivamente lenta nelle realizzazioni concrete, altalenante nella definizione delle priorità, catturata da gestione di emergenze e insufficiente rispetto alle necessità e alle molteplici promesse programmatiche. Benché formalmente oggetto di rilancio dalla fine degli anni '90, le politiche aggiuntive di sviluppo sono risultate non tanto inefficaci, ma ancora

---

<sup>3</sup> In questo contributo, al di là di alcuni spunti necessari a motivare aspetti puntuali del discorso, non ci addentriamo nelle questioni interpretative sulle motivazioni della bassa crescita, né su quella dei fondamenti teorici che sovrintendono ad alternative proposte di policy. Oltre che per esigenze di limitare la trattazione, ci preme sottolineare il fatto che il *policy making reale* cui assistiamo soprattutto oggi, è eminentemente misto nei contenuti e di fatto spurio nelle tradizioni interpretative e teoriche di provenienza. Se non è impossibile, né inutile tentarne una razionalizzazione - operazione che in qualche punto si tenterà anche qui - è doveroso segnalare che si tratta quasi sempre di un'operazione un po' forzata, soprattutto nell'attuale panorama in cui le politiche di sviluppo concrete risentono comunque dell'influenza dell'approccio comunitario dei fondi strutturali che, fornendo risorse, obbligano comunque il policy making reale a considerare nelle proposte perseguite gli orientamenti forniti, questi ultimi essendo il frutto della negoziazione politica tra gli Stati membri che mai si risolvono nel prevalere di una particolare linea interpretativa e di conseguente teoria dell'azione, quanto piuttosto nella contaminazione, talora felice, talora contraddittoria, di diverse istanze teoriche, valoriali e strumentali.

scarsamente attuate e poco integrate nell'azione pubblica ordinaria, tanto che sono stati costantemente mancati (ancorché progressivamente ridimensionati) gli obiettivi di incremento della spesa pubblica in conto capitale a favore dell'area e, considerato nel suo insieme (investimenti pubblici in senso stretto e trasferimenti in conto capitale), nell'ultimo triennio l'investimento pubblico procapite si è addirittura ridotto (Figura 3).

FIGURA 3 – Settore Pubblico Allargato: spesa totale e in conto capitale procapite per ripartizioni territoriali (euro costanti 1999 – anni 1996-2005)



Fonte: Le figure sono riprodotte dal Rapporto DPS 2006; la fonte originale è DPS-Conti Pubblici Territoriali

Va segnalato che le politiche di sviluppo sono comunque eminentemente lente nell'ottenimento di progressi anche se perseguite con determinazione e continuità. Tuttavia è indubbio che tale determinazione e continuità non si sia realizzata come nelle intenzioni nelle pur rinnovate politiche di sviluppo più recenti, anche per le difficoltà (prevedibili) a realizzare una sufficientemente ampia constituency coesa di policy makers ai diversi livelli di governo coinvolti. Non va inoltre taciuto che anche le energie locali più sane, pubbliche e private hanno sofferto di isolamento percependo, negli anni recenti, la crescente distrazione della politica nazionale dai temi dello sviluppo economico delle aree deboli, con conseguenti effetti di sfiducia nella effettiva credibilità della promessa di crescita. Vi sono, peraltro, anche motivazioni oggettive che spiegano (senza giustificare) la minore centralità diretta del tema dello sviluppo del Mezzogiorno nell'agenda di policy nazionale e che vanno ricercate nell'evidente disorientamento che ha investito il sistema italiano nel suo complesso di fronte alle modificazioni del contesto regolatorio europeo e della concorrenza internazionale. Tali modificazioni hanno portato alla luce fragilità dal lato della capacità innovativa e resistenze alla trasformazione nell'organizzazione di impresa, della società, della politica e dei mercati che già caratterizzavano da tempo il Paese<sup>4</sup> e che hanno spostato l'attenzione su tematiche diverse<sup>5</sup>, certamente rilevanti anche per le implicazioni sullo sviluppo del

<sup>4</sup> Sul punto si veda Barca, 2006.

<sup>5</sup> Necessità di riforme nelle regole dei mercati; costruzione di condizioni di accettabilità per le stesse; reindirizzamento tematico e qualitativo della spesa pubblica; ridefinizione del modello organizzativo e di ruolo dello Stato; eccetera.

Sud, ma che indubbiamente né esauriscono l'azione necessaria, né sono solitamente affrontate considerandone le implicazioni territoriali.

Anche alla luce di tali considerazioni, si vanno pertanto consolidando nel dibattito posizioni che portano maggiormente in primo piano strade complementari per ricercare migliori condizioni di sviluppo nel Mezzogiorno, ridimensionando la portata trasformatrice e mobilitante delle promesse in termini di crescita e accentuando l'importanza di obiettivi più diretti per il benessere dei residenti e l'operare delle imprese, legati a miglioramenti tangibili, e in tempi più ravvicinati, nella qualità dei servizi e nelle opportunità individuali.

Tavola 1 - Indicatori dello stato di alcuni servizi nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord: andamento nell'ultimo decennio.

Indicatore di servizio	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Irregolarità nella distribuzione dell'acqua (% famiglie che segnalano irregolarità)												
Mezzogiorno	26,7	19,8	20,5	23,7	25,1	28,6	31,6	29,2	30,1	....	23,8	22,7
Centro-Nord	8,7	8,1	8,6	9,3	9,8	8,3	8,6	7,5	10,7	....	9,0	9,8
Coste non balneabili per inquinamento (% sul totale delle coste)												
Mezzogiorno	8,6	7,0	6,2	6,1	6,0	6,0	5,9	6,1	5,9	6,4	6,2	
Centro-Nord	7,5	5,5	7,1	6,0	4,7	4,0	4,0	5,1	4,2	4,3	4,0	
Raccolta differenziata rifiuti urbani (%sul totale rifiuti prodotti)												
Mezzogiorno		1,1	1,4	1,6	2,0	2,4	4,7	6,3	7,7	8,1	8,7	
Centro-Nord		10,4	13,6	15,9	18,6	20,3	23,5	25,4	28,2	29,8	31,8	
Interruzioni lunghe del servizio elettrico (numero medio per utente)												
Mezzogiorno				5,5	5,0	5,2	5,0	3,9	4,0	3,4	3,7	
Centro-Nord				3,1	3,2	2,8	2,4	2,2	2,1	2,0	1,8	
Verde pubblico nelle città (Metri quadrati di verde urbano a gestione comunale nei comuni capoluogo di provincia per abitante)												
Mezzogiorno						11,3	11,4	12,8	14,3	14,6	14,5	
Centro-Nord						21,8	22,3	26,7	27,4	28,0	28,6	
Emigrazione ospedaliera in altra regione per ricoveri ordinari acuti (%sul totale delle persone ospedalizzate residenti nella regione)												
Mezzogiorno					10,4	10,7	10,3	10,0	9,9	9,8		
Centro-Nord					5,0	5,0	5,1	5,2	5,3	5,2		
Studenti 15enni con scarse competenze in lettura (%)												
Mezzogiorno						28,5	-	-	35,0			
Centro-Nord						11,6	-	-	14,9			
Trasporto pubblico locale nelle città (linee urbane per 100 Km2 nei capoluoghi)												
Mezzogiorno						140,5	141,0	140,3	142,9	147,4	148,2	
Centro-Nord						175,0	176,3	180,5	179,2	173,5	173,2	

Fonte: Istat-DPS, Banca dati indicatori di contesto per le politiche territoriali

Tale posizione ha trovato una sua maggior forza anche a seguito di una più estesa (ancorché ancora largamente insufficiente) disponibilità di misurazioni e informazioni sullo stato di molti servizi pubblici che appaiono differenziati nella dimensione spaziale e, in linea di massima, peggiori nelle aree economicamente deboli (Tavola 1) anche per alcuni ambiti per cui in teoria i cittadini avrebbero diritti omogenei (istruzione, sanità, servizi sociali) sul territorio. Pur se si evidenziano alcuni miglioramenti, talora peraltro indotti dal pur ancora inadeguato sforzo di politica di sviluppo, i dati disponibili evidenziano differenziali che sono in generale anche più allarmanti di quelli evidenziati da statistiche più consuete, come il PIL procapite<sup>6</sup>. Ciò ha retroagito anche sulla

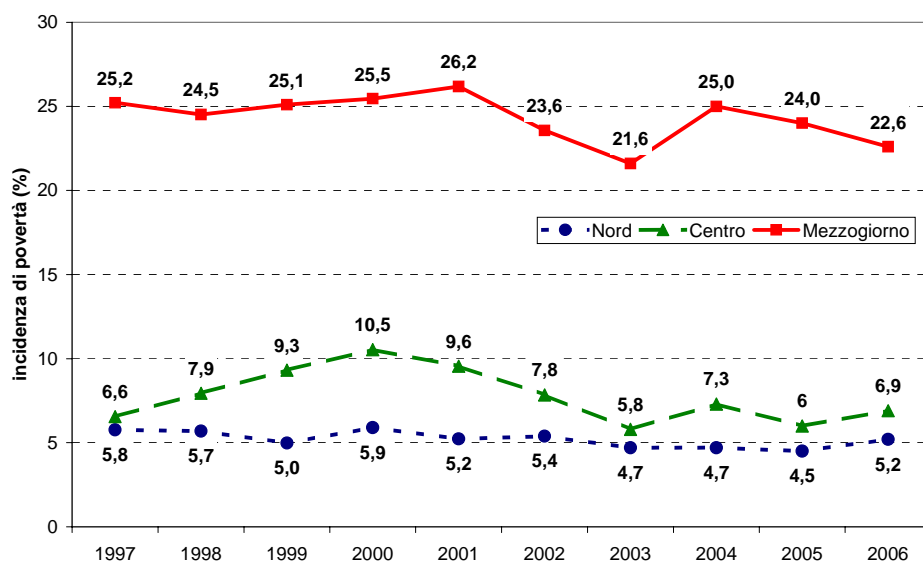
<sup>6</sup> Il dibattito in argomento si è intrecciato con note ambivalenti anche con il tema del completamento della riforma federale dello Stato, al contempo occasione di recupero di responsabilità più dirette, ma anche foriero di timori di

impostazione e finalità delle politiche di sviluppo territoriale che, come si chiarirà più oltre, si muovono oggi più esplicitamente nella direzione di adottare obiettivi di policy esplicitamente riferiti al miglioramento dei servizi fruibili nei territori, elevandoli allo stesso rango una volta riservato ai soli obiettivi di crescita economica.

## 2. Caratteristiche della povertà e condizioni di disagio nel Mezzogiorno

Nel corso del periodo osservabile (a partire dal 1997 e fino al 2006), l'incidenza della povertà<sup>7</sup> nel Mezzogiorno è sostanzialmente stabile e coinvolge circa una famiglia su quattro (nel 2005 le famiglie che ricadevano nella definizione di povertà nel Mezzogiorno erano il 25,2 per cento e sono pari al 22,6 per cento nel 2006(Figura 4). La flessione registrata nel corso dell'ultimo biennio (-2,4 punti percentuali tra 2004 e 2006) , è accompagnata anche da una riduzione dell'intensità della povertà stessa (ovvero alla misura della distanza che separa i poveri dalla soglia), che si riduce nel Mezzogiorno di 1,5 punti percentuali dopo il picco registrato nel 2004.

FIGURA 4- Percentuale di famiglie povere sul totale delle famiglie residenti per macroarea, anni 1997-2006



Fonte, Istat, Elaborazioni su dati Indagine sui Consumi delle Famiglie, vari anni

peggioramento delle condizioni in un'area che, seppure destinataria globalmente di trasferimenti notevoli (connessi alla sua assai inferiore capacità fiscale), presenta comunque un livello di spesa pubblica procapite complessiva molto inferiore a quella del resto del Paese (vedi Figura 3) .

<sup>7</sup> Fonte Istat, Note Rapide (1999-2003) e Statistiche in breve, (2003-2005). I dati utilizzati per il calcolo della povertà sono relativi all'Indagine sui Consumi delle Famiglie, vari anni. La definizione qui utilizzata è quella di povertà relativa secondo la quale si definisce povera una famiglia di due componenti la cui spesa media mensile è risultata in ciascun anno di riferimento inferiore alla spesa media per singolo individuo (per famiglie di ampiezza diversa viene applicata una scala di equivalenza); pertanto la soglia di riferimento varia negli anni seguendo le dinamiche della spesa totale per consumi.

Tuttavia, la riduzione registrata non è tale da incidere sul dato strutturale che mostra che analogamente a dieci anni fa, la povertà è un problema specifico del Mezzogiorno dove risiedono due terzi di tutte le famiglie “povere”: 65,3 per cento nel 2006 a fronte di 66,6 nel 1997<sup>8</sup>.

Pur in assenza di modifiche rilevanti del valore dell’incidenza della povertà o nella distribuzione a livello aggregato è possibile che siano in atto alcune dinamiche interne. E’ quanto emerge da alcune analisi effettuate per il periodo 1995-2002 sui redditi, di fonte Banca d’Italia<sup>9</sup>: esaminando la condizione professionale dei capofamiglia si è rilevato che la stabilità delle misure di povertà e disuguaglianza a livello aggregato nasconde invece un ricomposizione interna, con una forte diminuzione delle famiglie povere tra quelle con redditi da lavoro autonomo (che tra il 1995 e il 2002 passano dal 17 al 12 per cento) e invece un aumento della quota di famiglie povere tra quelle di operai e impiegati (dal 16 al 21 per cento) come conseguenza di dinamiche assai diverse del reddito da lavoro dipendente rispetto a quello da lavoro autonomo nel corso del periodo considerato (+0,4 e + 2,3 per cento rispettivamente). Queste dinamiche potrebbero aver interessato anche il Mezzogiorno.

Un argomento spesso richiamato ad attenuazione della portata delle misure di povertà nel Mezzogiorno è la differenziazione territoriale dei prezzi. Alcune indicazioni indirette relative al potere d’acquisto delle famiglie tra macroaree possono essere derivate dalle difficoltà dichiarate nell’effettuare spese necessarie. Con riferimento all’anno 2005<sup>10</sup>, le famiglie che dichiarano difficoltà relativamente all’acquisto di cibo sono circa il 50 per cento in più nel Sud e nelle Isole mentre la misura è più che doppia se si considerano voci di spesa necessarie per abbigliamento o pasti adeguati o riscaldamento o ferie<sup>11</sup>. Il divario tra macroaree che deriva da queste indicazioni risulta addirittura più accentuato di quello rilevato con riferimento alla misurazione oggettiva della situazione economica e non fornisce elementi per ritenere che le differenze di prezzi consentano di attenuare efficacemente i divari riscontrati nella povertà misurata in termini monetari assoluti. Le difficoltà dichiarate nell’affrontare spese relative a situazioni di malattia, o frequenza scolastica, o spese di trasporto segnalano gravi carenze nell’offerta di servizi collettivi. Si tratta di ambiti in cui

---

<sup>8</sup> A causa della maggiore numerosità delle famiglie del Mezzogiorno la quota del totale delle persone povere che risiedono nell’area è pari al 69 per cento ( erano il 70,7 nel 1997). Si noti che la povertà nel Mezzogiorno è in generale più persistente: è più difficile per individui e famiglie uscire dallo stato di povertà rispetto al resto del paese; e più probabile invece rientrarvi dopo esserne usciti. Cfr. Devicienti e Gualtieri (2007)

<sup>9</sup> Cfr. Brandolini (2005). L’analisi utilizza sia la fonte indagine sui consumi Istat, sia le indagini Banca d’Italia sui bilanci delle famiglie italiane. I dati riportati nel paragrafo fanno riferimento a quest’ultima fonte.

<sup>10</sup> Cfr. Istat, *Statistiche in Breve* (2006) e *Rapporto annuale 2005*, capitolo 5. I dati utilizzati sono tratti dall’Indagine campionaria, *Reddito e condizioni di vita*, armonizzata a livello europeo, per la produzione di statistiche sul reddito e le condizioni di vita nei Paesi membri. *Eu-Silc, European Statistics on income and living conditions*.

<sup>11</sup> Dalle informazioni ricavabili dall’Indagine sui consumi dell’Istat si stima che la differenza nella spesa media mensile delle famiglie del Mezzogiorno rispetto alla media italiana è di circa il 20 per cento in meno: a parità di spesa per generi alimentari tale differenza è costituita interamente dalle spese per generi non alimentari. (cfr. Istat, *Statistiche in breve* (2006b)).



la fruizione dei servizi non dovrebbe essere condizionata, se non in misura assai residuale, al costo dello stesso. La percentuale di famiglie che dichiara difficoltà nell'affrontare spese in questi ambiti risulta più che doppia nel Sud e nelle Isole rispetto al resto al resto del Paese<sup>12</sup>. (cfr. oltre)

Tavola 2 -FAMIGLIE CHE DICHIARANO DIFFICOLTA' IN RELAZIONE A VOCI DI SPESA, PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA (valori percentuali, anno 2005)

Ripartizione	Famiglie che dichiarano in alcuni periodo dell'anno di non avere soldi per ...						Famiglie che non possono permettersi ..		
	cibo	malattie	vestiti necessari	scuola	trasporti	tasse	Un pasto adeguato almeno ogni due giorni	Riscaldamento adeguato per l'abitazione	Una settimana di ferie in un anno
Nord-ovest	4,1	7	11,7	2,5	5,3	6,8	4,5	3,6	23,8
Nord-est	4,4	8	12,2	2,1	5,3	6,9	5,4	6	29,6
Centro	4,6	9,7	14,3	3,3	6,2	9,8	5,2	7,6	36,9
Sud	7,7	21,4	28,2	8,6	13,4	25,1	13,5	21,9	58,2
Isole	6,4	20,2	27,6	7,8	12,5	24,3	11,8	23,1	59,9
ITALIA	5,3	12,2	17,6	4,5	8	13,2	7,5	10,9	38,8

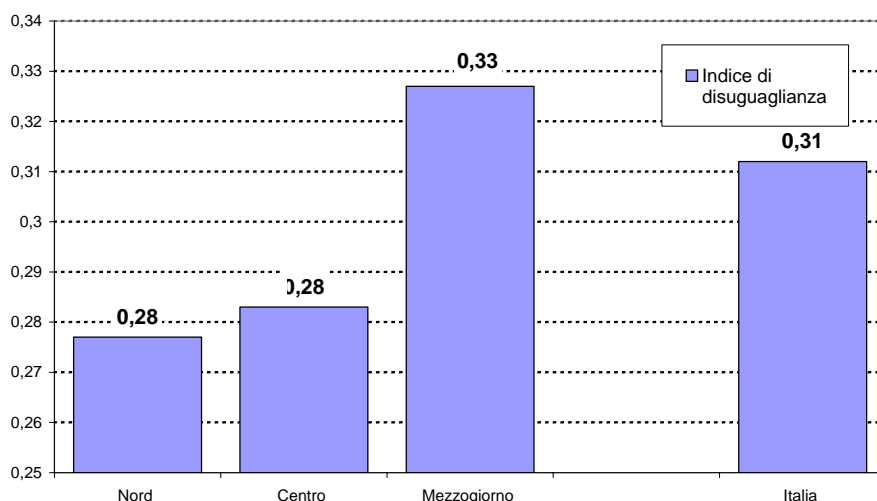
Fonte Istat, Elaborazione su dati Eu-silc. Indagine Redditi e Condizioni di vita.

Infine, il Mezzogiorno è caratterizzato da maggiore disuguaglianza rispetto al resto del paese. Il valore dell'indice di Gini è pari a 0,31 per l'Italia<sup>13</sup>. Nel Mezzogiorno tale indice assume un valore pari a 0,33 mentre è pari a allo 0,28 nel Centro e nel Nord. Questa maggiore disuguaglianza si associa a un reddito familiare netto inferiore di più di venti punti (il reddito medio del Mezzogiorno è pari a 26.627 euro, il 79 per cento della media italiana, 33.396 euro). A livello regionale le regioni con maggiori disuguaglianze interne sono Campania e Sicilia.

FIGURA 5- Misura della disuguaglianza nei redditi familiari per macroarea- Indice di Gini- anno 2004

<sup>12</sup> Con riferimento in particolare al legame tra povertà monetaria e accesso a servizi sanitari cfr. Rapporto Sanità CEIS (2004) dove si esamina il rischio di impoverimento determinato dal dover affrontare spese sanitarie impreviste mettendo in evidenza la maggiore vulnerabilità delle famiglie del Mezzogiorno.

<sup>13</sup> Fonte Istat, Rapporto Annuale 2006. Elaborazioni su dati EU -Silc relativi ai redditi familiari 2004. L'indice misura la disuguaglianza assumendo valori compresi fra zero (quando tutte le famiglie ricevono lo stesso reddito) e 1 quando il reddito è tutto concentrato in una sola famiglia. Si considera il reddito familiare netto pari alla somma dei redditi da lavoro dipendente e autonomo, di quelli da capitale reale e finanziario, delle pensioni e degli altri trasferimenti pubblici e privati ricevuti dalle famiglie, al netto del prelievo tributario e contributivo e di eventuali imposte patrimoniali. Sono considerati i fitti imputati, ovvero i redditi figurativi delle abitazioni occupate dai proprietari. Il valore registrato per l'Italia è molto elevato nell'ambito nei Paesi europei, ma non è possibile fornire un confronto puntuale perché nel confronto europeo non sono inclusi i fitti imputati, invece molto rilevanti per l'Italia.



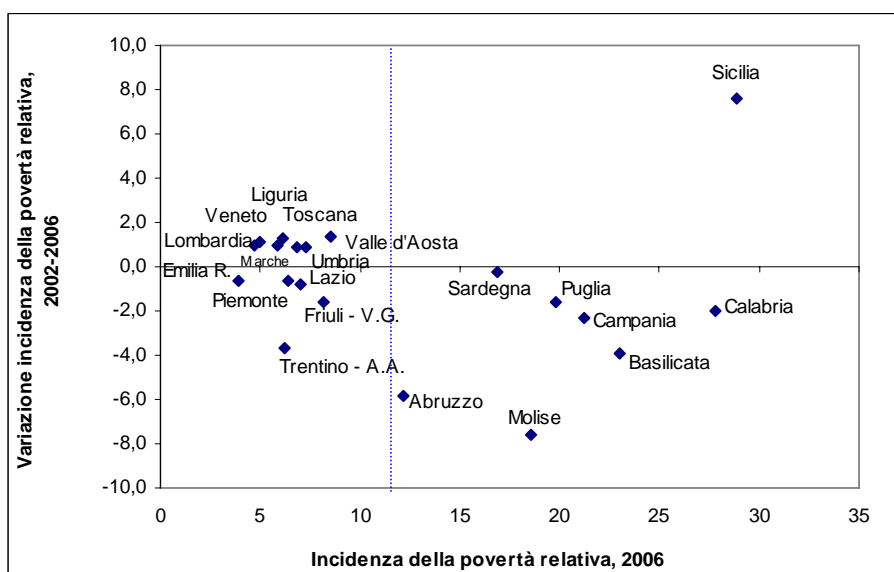
Fonte: La figura è riprodotta dal Rapporto DPS 2006. La fonte dei dati è Istat: Elaborazione su dati Eu-silc. Indagine Redditi e Condizioni di vita.

Mantenendo l'ottica regionale<sup>14</sup> si rileva che tutte le regioni del Mezzogiorno mostrano valori di incidenza di povertà superiori alla media, ma le dinamiche delle regioni sono differenziate e non è possibile identificare una tendenza comune. La Sicilia, nonostante una riduzione tra il 2005 e il 2006, registra sia il livello di incidenza più elevato sia il maggior incremento nel periodo 2002-2006. Calabria, Campania e Basilicata hanno valori elevati ma migliorano, in particolare la Basilicata. Tra le regioni con incidenza di povertà più bassa rispetto alla media Mezzogiorno, si rilevano sensibili miglioramenti per Abruzzo e Molise e invece una situazione stabile per Sardegna e Puglia<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Le stime di povertà regionale sono state presentate per la prima volta con riferimento all'anno 2002 a seguito di un ampliamento del campione per la rilevazione sui consumi delle famiglie di circa 4.000 unità, nell'ambito della collaborazione tra DPS e Istat definita in una specifica Convenzione per il miglioramento delle Statistiche Territoriali. Per maggiori dettagli si veda il Rapporto DPS 2003 e gli atti della presentazione all'Istat dell' *Indagine Povertà e Esclusione Sociale nel 2002* del 17 dicembre 2003, dove sono anche sottolineate le cautele da adottare nell'utilizzo di dati regionali.

<sup>15</sup> Cfr., Rapporto Annuale del DPS, 2006. In considerazione della limitata ampiezza dei campioni regionali le misure a livello regionale vanno interpretate con cautela; nelle note dell'Istat le misure sono corredate da intervalli di confidenza allo scopo di interpretare correttamente i dati.

FIGURA 6 – Incidenza di povertà per regione e variazioni nel periodo 2002-2006, valori percentuali.



Fonte: Elaborazioni su dati Istat,

A fronte di una situazione così complessa e che non consente di identificare nel corso del decennio un chiaro percorso di miglioramento, diventa molto rilevante comprendere qual è la sovrapposizione tra la deprivazione monetaria rilevata e altri possibili aspetti di disagio ed esclusione e se i servizi collettivi siano adeguati per rispondere alle esigenze dei più bisognosi.

La definizione di strategie di intervento che, nell'ambito delle politiche di sviluppo, possano incidere efficacemente sulle situazioni di disagio sperimentate dalle fasce più deboli e marginali della popolazione, richiede quindi che l'informazione sulla distribuzione, la dinamica e l'intensità della povertà monetaria sia corredata dall'esame di altre dimensioni. A questo scopo le informazioni statistiche relative al disagio economico sono state affiancate da ulteriori informazioni relative alla qualità delle abitazioni e zona di residenza e alle difficoltà nell'utilizzo di servizi di base (sanitari, per l'infanzia, ecc.). L'accostamento di aspetti diversi di disagio<sup>16</sup> (condizioni abitative carenti, accesso e utilizzo di servizi essenziali insoddisfacente, ecc.) con le misura di povertà monetaria rilevata ha messo in luce una forte correlazione<sup>17</sup>. Nel caso dei problemi relativi alle caratteristiche dell'abitazione si rileva una significativa associazione tra povertà di tipo monetario e disagio abitativo: per tutte le ripartizioni geografiche e dimensioni di comuni l'incidenza del disagio tra le famiglie povere è costantemente più elevata di circa 10 punti percentuali. Per quanto riguarda

<sup>16</sup> Si noti che i divari risultano rilevanti anche in termini di percezione soggettiva della qualità dei servizi, nonostante i possibili effetti di adattamento al contesto che possono influenzare i giudizi. Sul punto vedi oltre.

<sup>17</sup> Tali informazioni sono state raccolte inizialmente tramite l'introduzione una tantum di uno specifico modulo relativo ad alcuni aspetti dell'esclusione sociale associato all'Indagine sui consumi dell'anno 2002. Cfr Istat Statistiche in Breve (2003), *Indagine Povertà e Esclusione Sociale nel 2002*. Più di recente informazioni sistematiche e con cadenza annuale relative ad aspetti di disagio non monetario sono contenute nell'Indagine Reddito e condizioni di vita, a partire dal 2005.

invece i problemi relativi alla zona di residenza differenze significative si rilevano tra le dichiarazioni delle famiglie povere e non povere nel caso di comuni di dimensioni medio grandi. La più difficile accessibilità dei servizi sanitari caratterizza le famiglie povere del Nord e del Mezzogiorno, con divari elevati per tutte le ampiezze di comune.

TAVOLA 3 - Povertà monetaria e altre caratteristiche di disagio, Anno 2002 (valori percentuali)

Ripartizione geografica e ampiezza del comune	Almeno un problema nell'abitazione		Almeno un problema nella zona		Difficoltà per accesso ASL e Pronto Soccorso	
	Famiglie povere	Famiglie non povere	Famiglie povere	Famiglie non povere	Famiglie povere	Famiglie non povere
<i>Nord</i>	24,5	13,7	25,8	27,4	15	8,6
<i>Centro</i>	21,9	14,4	27,2	35,1	10,9	9,8
<i>Mezzogiorno</i>	26,9	18,2	38,3	35,3	18,9	13,7
<b>Italia</b>	<b>25,8</b>	<b>15,1</b>	<b>34,2</b>	<b>31,2</b>	<b>17,1</b>	<b>10,3</b>
Fino a 10.000	26	15,1	17,4	18,1	20,2	11,2
da 10.001 a 50.000	25,8	16,3	34,2	30,4	13,4	8,6
da 50.001 a 200.000	23,4	13,4	51,6	33,8	17,5	9,6
Oltre 200.000	28,1	14,8	55,3	53,4	18,1	12,6

Fonte Istat, Indagine sui consumi delle famiglie e modulo aggiuntivo sull'esclusione sociale anno 2002

La maggiore informazione statistica disponibile disaggregata per macroarea (e spesso anche per singola regione) mostra un quadro generalizzato in cui i servizi per i cittadini risultano nel Mezzogiorno in maniera sistematica più raramente disponibili, di più difficile fruizione e accessibilità, di qualità spesso più scadente. (vedi anche Tavola 1)

Un ulteriore esempio è rappresentato dalla disponibilità di servizi pubblici per la prima infanzia. Attualmente in Italia i bambini che fruiscono del servizio di asilo nido costituiscono all'incirca il 9 per cento della popolazione di riferimento, ovvero la popolazione di età inferiore ai tre anni; nel Mezzogiorno, dove la media è pari a circa il 3,5 per cento, tutte le regioni sono situate ben al di sotto della media nazionale. Alcune regioni (Campania, Calabria) mostrano valori che superano di poco l'1 per cento; in termini assoluti ad esempio in Campania, a fronte di una popolazione nel 2004 di

circa 190.000 bambini di età inferiore ai tre anni, hanno usufruito del servizio di asilo nido poco più di 2.000 bambini<sup>18</sup>.

Questo implica per i cittadini del Mezzogiorno minori opportunità rispetto a quelle disponibili per i residenti nel resto del paese per il cumularsi di ostacoli allo sviluppo delle proprie capacità individuali derivanti da un contesto dove risulta più difficile raggiungere i luoghi di lavoro, di cura e di studio perché i trasporti sono più difficoltosi, dove i servizi di cura e di educazione forniti sono di qualità scarsa o di fruizione resa più difficile dall'affollamento, dove è più difficile ricevere risposte rapide, certe e trasparenti da parte delle amministrazioni a cui ci si rivolge nell'espletamento delle attività della vita quotidiana o dell'attività economica, dove le scelte lavorative delle donne sono gravemente influenzate dal carico dei servizi di cura familiare.

Tali profili risultano ancora più gravi per coloro che non dispongono di risorse monetarie adeguate per comprare sul mercato i servizi desiderati, sollevandosi questioni molto serie in termini di diritti di cittadinanza e di equità che si rafforzano e si aggravano reciprocamente<sup>19</sup>. In generale è inaccettabile che in un paese avanzato la qualità e la disponibilità dei servizi di base sia così differenziata tra macroaree e anzi proprio la definizione di quali siano i servizi essenziali è osservata spostarsi verso l'alto secondo il grado di sviluppo dei Paesi richiedendo, ad esempio, che sia garantita a tutti la possibilità di un'istruzione superiore di buona qualità o che siano disponibili centri medici ad alta specializzazione, ecc. La carenza di disponibilità di servizi pubblici essenziali di livello adeguato accentua poi le differenziazioni di opportunità tra i più e i meno abbienti.

Ne deriverebbero, in teoria, pressioni molto forti per i *policy makers* ad assicurare a cittadini e imprese condizioni di contesto e servizi pubblici non differenti sul territorio. La scarsa responsabilizzazione dei decisori pubblici su questi temi può essere in parte attribuibile alla insufficiente consapevolezza che per molti anni vi è stata, non tanto sull'esistenza, quanto sull'entità dei divari di disponibilità e qualità di servizi fruibili nell'area del Mezzogiorno e su quanto tali divari fossero spesso compresenti. In presenza di condizioni di arretratezza generalizzate in aree sufficientemente vaste, le aspettative dei cittadini e i meccanismi di formazione delle preferenze finiscono per adattarsi a livelli più bassi e non esercitano adeguatamente la loro domanda

---

<sup>18</sup> Fonte Istat (2007) -Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei comuni, Anno 2004 In assenza di informazioni puntuali relativamente alla domanda di servizio insoddisfatta, i valori così modesti di utilizzo del servizio, in particolare nel Mezzogiorno, sono spesso attribuiti a consuetudini sociali e familiari che determinerebbero una domanda relativamente scarsa. Tuttavia, un'ulteriore rilevazione effettuata dall'Istat nel corso del 2005 che ha interpellato direttamente le madri in merito alle loro preferenze, (Cfr. Indagine campionaria sulle nascite, Rapporto Annuale 2005) non sembra mettere in luce particolari differenze tra regioni tali da giustificare valori così diversi di fruizione del servizio. La percentuale di madri che avrebbero voluto che i loro bambini frequentassero l'asilo nido è piuttosto omogenea su tutto il territorio nazionale e pari a circa il 30 per cento delle intervistate.

<sup>19</sup> Brandolini e D'Alessio (1998) adottano una definizione del reddito delle famiglie italiane "corretta" considerando anche il ruolo dei servizi pubblici (sanitari, educativi, abitativi). Con riferimento all'educazione non si riscontra nessun effetto redistributivo dell'impatto della spesa pubblica; considerando i servizi sanitari trovano che l'impatto redistributivo esistente a favore del Mezzogiorno si riduce quando si considera anche la qualità del servizio disponibile.

o la loro critica nei confronti dei soggetti pubblici. Ne consegue una scarsa responsabilizzazione di questi ultimi e l'assenza di motivazione al cambiamento.

La necessità di rispondere in modo più incisivo a queste istanze, anche se talora non compiutamente espresse, e la consapevolezza dell'inefficacia delle politiche di sviluppo economico in tale contesto, ha suggerito di includere esplicitamente tra gli obiettivi della politica regionale di sviluppo obiettivi in termini di servizi per i cittadini in ambiti essenziali (istruzione, servizi di cura all'infanzia e alla popolazione anziana, rifiuti urbani e risorse idriche) definendo per ciascuno di essi valori quantificati di appositi indicatori statistici da raggiungere alla fine del prossimo periodo di programmazione (2007-2013) per lo sviluppo nel Mezzogiorno<sup>20</sup>.

Allo scopo di coinvolgere e responsabilizzare i *policy makers* locali, obiettivi, indicatori e valori quantificati sono individuati e stabiliti tramite un lungo percorso di partenariato e condivisione delle motivazioni e delle finalità dell'iniziativa. Gli indicatori scelti sono semplici (quota di bambini in asili nido, quantità di raccolta differenziata, quota di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata) e comprensibili per i cittadini (Tavola 4). L'informazione sulla situazione attuale è pubblica come saranno nel corso degli anni i progressi compiuti da ciascuna delle regioni del Mezzogiorno. Per rafforzare la visibilità degli obiettivi e focalizzare l'agenda dei responsabili dell'attuazione al raggiungimento dei valori stabiliti è collegato un premio finanziario. Si tratta di un'innovazione molto forte sia dal punto di vista dell'innovazione amministrativa introdotta nell'assegnare premi o sanzioni secondo le performance ottenute, sia per quanto riguarda i temi trattati, che in genere sono considerati, come in parte era avvenuto nel corso del periodo di programmazione 2000-2006, aspetti che seguono la crescita invece di anticiparla, come in questo caso, esplicitamente.

TAVOLA 4- Obiettivi di servizio, indicatori, valori attuali Mezzogiorno e target per le Regioni del Mezzogiorno (\*)

INDICATORI	VALORE ATTUALE	TARGET 2013
<b>OBIETTIVO I Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione</b>		
Giovani che abbandonano prematuramente gli studi: percentuale della popolazione in età 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni	26%	10%
Studenti con scarse competenze in lettura: Percentuale di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza in lettura secondo la scala del test PISA effettuato dall'OCSE	35%	20%
Studenti con scarse competenze in matematica: percentuale di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza in matematica secondo la scala del test PISA effettuato dall'OCSE	47%	21%

<sup>20</sup> Cfr. Brezzi, Utili (2007). Una prima proposta relativa al tema è contenuta in DPS (2005). Per una descrizione puntuale del meccanismo obiettivi di servizio di obiettivi e degli indicatori e target selezionati si veda QSN 2007-2013 e [www.dps.tesoro.it/obiettivi\\_servizio](http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio).

<b>OBIETTIVO II Aumentare i servizi per l'infanzia e di cura per gli anziani, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro</b>		
Diffusione dei servizi per l'infanzia: percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei Comuni della regione	21%	35%
Presenza in carico degli utenti dei servizi per l'infanzia: percentuale di bambini fino al compimento dei tre anni che hanno usufruito di servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi, e/o altri servizi integrativi e innovativi) sul totale della popolazione di riferimento	4%	12%
Presenza in carico degli anziani per il servizio d'assistenza domiciliare integrata (ADI): percentuale di anziani assistiti in assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (65 anni e oltre)	2%	3,50%
<b>OBIETTIVO III Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani</b>		
Rifiuti urbani smaltiti in discarica: kg di rifiuti urbani smaltiti in discarica per abitante all'anno	395 kg	kg 230
Raccolta differenziata dei rifiuti urbani: percentuale rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani raccolti	9%	40%
Quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di compost di qualità: quota di frazione umida (frazione organica e verde) trattata in impianti di compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano totale	3%	20%
<b>OBIETTIVO IV Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato</b>		
Efficienza nella distribuzione dell'acqua per il consumo umano: percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale	63%	75%
Quota di popolazione equivalente servita da depurazione: abitanti equivalenti effettivi serviti da impianti di depurazione delle acque reflue, con trattamento secondario o terziario, in percentuale degli abitanti equivalenti totali urbani per regione	56%	70%

Fonte : Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, [www.dps.tesoro.it/obiettivi\\_servizio/](http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/)

(\*) Gli obiettivi relativi all'Istruzione riguardano anche il Ministero della Pubblica Istruzione

### **3. Impostazione, risultati e apprendimenti della politica di sviluppo nel decennio tra obiettivi di crescita e coesione sociale**

Nel decennio la politica di sviluppo per il Mezzogiorno è caratterizzata, dopo la lunga e incerta fase di conclusione dell'intervento straordinario, da due linee di riavvio che, pur essendosi incrociate, a fini interpretativi vanno tenute distinte. Si tratta di una linea basata esplicitamente sul primato del livello locale (quella dei patti territoriali) e di una linea basata esplicitamente sull'integrazione nel territorio di interventi settoriali a responsabilità di diversi livelli di governo (quella della nuova programmazione<sup>21</sup>). Entrambe, tuttavia, si sono date ambizioni esplicite essenzialmente in termini di sviluppo economico: di rafforzamento o innesco di processi di crescita di sistemi locali di imprese, la prima; di crescita economica generalizzata dell'area, la seconda. La nuova programmazione, invero, presenta anche obiettivi espliciti di coesione sociale, espressi però

<sup>21</sup> Per un'esposizione dei suoi intendimenti iniziali, si veda Barca-Ciampi (1998).

in termini meno precisi rispetto agli obiettivi di crescita<sup>22</sup>. Entrambe hanno scommesso molto sulla presenza di capacità e potenzialità esistenti e inesprese che un nuovo corso di policy sarebbe stato in grado di mobilitare. Entrambe in qualche modo, confidando su quella scommessa, hanno segnalato che – contrariamente a quanto solitamente si pensa nella teoria dell'intervento per lo sviluppo – potevano essere politiche con risultati sistemici rapidi. In particolare, l'aspettativa di ottenere risultati precoci in termini di maggior crescita, che certamente la politica (esposta nel documento di programmazione Quadro Comunitario di Sostegno Ob.1 2000-2006 – QCS) originariamente conteneva, era legata all'ipotesi che l'impostazione di policy (agire con determinazione sul contesto generale con interventi di settore molto coerenti tra loro e promuovere azioni dirette per valorizzare i vantaggi comparati esistenti) fosse così solida e credibile da spingere il settore privato – che all'epoca dell'avvio della policy era considerato in forte ripresa di iniziativa – a comportamenti anticipatori, con conseguenti “rottture” positive nell'insoddisfacente modello di funzionamento dell'economia del Mezzogiorno. Ugualmente precocemente tali politiche sono state misurate e giudicate sulla base degli andamenti visibili e aggregati di crescita.

Come si è detto, l'azione per lo sviluppo è risultata, considerata nel suo insieme, assai lenta e incerta nel procedere e indiscutibilmente non ha ancora indotto le promesse rapide trasformazioni nei processi endogeni di sviluppo economico. Tuttavia, entrambe le linee, indipendentemente da come sono state presentate al momento del loro avvio, sono comunque in qualche modo avanzate e lungo tale percorso, pur accidentato, hanno lasciato preziose eredità, sia in termini di risultati, sia in termini di apprendimenti, questi ultimi di particolare rilievo in quanto non casuali, ma quale esito della politica stessa che è stata impostata costruendo anche un sistema di auto-osservazione e capacità endogena di mutamento<sup>23</sup>. Ed infatti, pur a dispetto della modesta considerazione nella discussione nazionale, le politiche di sviluppo sono rimaste importanti, perché continuano a ricevere risorse rilevanti, e, soprattutto, continuano a mantenere un primato di centralità a livello regionale e locale<sup>24</sup>. Il discorso sui risultati sin qui ottenuti è reso complesso dall'estrema e forse eccessiva

---

<sup>22</sup> Gli obiettivi del QCS, nella sua formulazione originaria nel 2000, erano così espressi: “L'obiettivo di tale strategia è, attraverso il miglioramento permanente del contesto economico, sociale e ambientale, quello di generare una discontinuità nei comportamenti e negli atteggiamenti degli operatori economici. ... L'obiettivo generale del QCS si può pertanto indicare come segue: a) conseguire entro il quarto anno del settennio 2000-2006 un tasso di crescita del Mezzogiorno significativamente superiore a quello dell'Unione europea; b) ridurre drasticamente il disagio sociale. Tale obiettivo generale è strettamente legato alla realizzazione di un forte aumento dell'occupazione regolare del Mezzogiorno, all'aumento dei tassi di attività, alla riduzione del lavoro sommerso, alla compressione della disoccupazione. Strumento primario del QCS per la crescita è il miglioramento del contesto economico del Mezzogiorno.” (dal QCS Ob.1 2000-2006, par. 2.2)

<sup>23</sup> Una gran parte delle nuove informazioni a dettaglio territoriale oggi disponibili, largamente quelle legate alla misurazione di accessibilità e qualità dei servizi che hanno indotto la prima richiamata fase di ripensamento della policy, sono infatti state prodotte e/o sistematizzate proprio dedicandovi una quota di risorse finanziarie dedicate allo sviluppo e su impulso del DPS.

<sup>24</sup> Principali arene in cui oggi in Italia di politiche non solo si discute, ma anche si pratica, anche se non sempre per il meglio e con successo.



articolazione delle politiche di sviluppo, dovuta al loro notevole peso relativo in termini finanziari di assegnazione, ma anche soprattutto dal fatto che i tempi di avanzamento degli interventi, soprattutto quelli più materiali, sono in generale (e non solo per le politiche di sviluppo) così lenti che, nell'aggregato, le realizzazioni si sovrappongono temporalmente in modo così forte che in realtà la parte preponderante di quelle osservate sul terreno non fa davvero capo all'impostazione delle politiche più recenti, quanto piuttosto a quelle pregresse<sup>25</sup>. Tale caratteristica, che di per sé è un segnale di difficoltà dell'azione per lo sviluppo, implica però da un lato che un giudizio ulteriore sulle direzioni effettivamente prese debba fare riferimento a elementi più specifici di quelli desumibili dagli andamenti aggregati di crescita o di spesa, dall'altro che è particolarmente utile capire se e fino a che punto quelle politiche abbiano effettivamente compiuto progressi in merito al loro forse maggiore obiettivo implicito, e al contempo principale strumento di policy: quello dell'irrobustimento della capacità delle amministrazioni ordinarie cui sono stati restituite, dopo molto decenni, le responsabilità per gli interventi di sviluppo.

Sotto tale aspetto, seppure non si era stati inizialmente completamente consapevoli del ritardo grave di capacità di azione dell'amministrazione e dei tempi necessari a una sua ripresa, visibili passi significativi si sono compiuti – anche grazie alle previsioni del QCS - nella predisposizione dei necessari piani e strategie di settore per la realizzazione di investimenti di migliore qualità<sup>26</sup>. La predisposizione di piani e strategie, anche se forse in parte da migliorare e ancora da completare, ha assai ridotto le distanze in termini di strumentazione tra Centro-Nord e Mezzogiorno (e in qualche caso hanno addirittura condotto a invertire la situazione). Interessante è anche la sostanziale accettazione da parte degli attori territoriali di meccanismi di attribuzione di risorse in modo condizionato e di meccanismi premiali quali strumenti di sostegno ai necessari processi di trasformazione.

Sotto il primo versante, anche se poco noti<sup>27</sup>, alcuni risultati di trasformazione avviata sono visibili sia ad esito delle esperienze in corso degli strumenti di sviluppo locale<sup>28</sup>, sia ad esito di

---

<sup>25</sup> Ad esempio, anche considerando i soli dati di spesa (che costituiscono una proxy molto labile dei contenuti), gli interventi collegati al QCS Ob.1 2000-2006 costituivano a fine 2005 solo il 18% della spesa in conto capitale realizzata nel periodo formalmente coperto dalla sua attuazione, avviata nel 2000.

<sup>26</sup> Quali piani di ambito per il servizio idrico integrato; piani sulle bonifiche dei siti; definizione delle aree parco; piani nazionali e regionali dei trasporti; strategie regionali per la ricerca e la società dell'informazione; eccetera. Per evidenze di maggior dettaglio si rimanda a UVAL (2006).

<sup>27</sup> Anche a motivo della non completa trasparenza dei monitoraggi e dell'ancora esiguo bagaglio di valutazione.

<sup>28</sup> Con riferimento sia ad alcuni dei numerosi patti territoriali, sia agli strumenti di sviluppo locale avviati anche nella nuova programmazione, i progetti integrati territoriali (PIT), soprattutto laddove le iniziative sono state condotte in luoghi che effettivamente avevano potenzialità abbastanza mature. E' il caso, ad esempio, di alcuni patti territoriali che hanno effettivamente costruito presidi stabili di facilitazione delle attività di impresa attraverso riconosciute agenzie di sviluppo locale e di alcuni PIT che hanno avviato progetti specifici di valorizzazione di rilevanti attrattori culturali e naturali, o che sono intervenuti in contesti urbani. L'esperienza degli strumenti di sviluppo locale ha, inoltre, avuto un ruolo più generale nello spingere molti piccoli enti locali ad associarsi nella gestione di servizi ordinari e non solo per gli specifici progetti di sviluppo per cui avevano ricevuto finanziamenti.

segmenti regionali della nuova programmazione che sono stati in grado di capitalizzare anche su interventi definiti in precedenza riunificandoli in un disegno più coerente<sup>29</sup>, sia per alcuni programmi di settore ad attuazione più rapida, perché diversi dai precedenti o centrati su attività più immateriali<sup>30</sup>.

Lentamente si sono inoltre meglio comprese le implicazioni di considerare in modo esplicito obiettivi collegati ai temi dell'inclusione sociale e, più in generale, alle condizioni di vita dei residenti. Nonostante il QCS 2000-2006 considerasse un obiettivo generale di riduzione del disagio sociale, in assenza di una chiara e concreta esplicitazione di specifici obiettivi connessi alla riduzione del disagio, lo schema di riferimento adottato è piuttosto riconducibile a un modello teorico in cui i benefici della crescita determinano ricadute positive in termini di riduzione del disagio sociale senza che siano necessari ulteriori interventi specifici. Il tema del miglioramento della qualità della vita è implicitamente sostenuto nel QCS da tutti gli investimenti che sono finalizzati a porre condizioni di miglioramento infrastrutturale per una migliore qualità dei servizi che hanno un impatto potenziale sulla riduzione del disagio<sup>31</sup>, ma non era previsto un disegno di indirizzo unitario di queste politiche verso finalità esplicitamente inclusive ovvero che il miglioramento dei servizi potesse richiedere una esplicita politica intenzionale di alleanza tra definizione di interventi infrastrutturali e modifica dell'organizzazione della spesa corrente diretta a consentire una migliore erogazione degli stessi. Nonostante l'innalzamento complessivo della qualità dei servizi, in particolare pubblici, possa avere un impatto forte sulla riduzione del disagio sociale, il fatto che tale strategia non fosse stata esplicitata sin dall'inizio - e non si fosse quindi diffusa la necessaria consapevolezza del potenziale, ma non automatico, impatto in termini di inclusione di interventi apparentemente lontani, o invece della necessità di valutare nella scelta e nella realizzazione degli investimenti le implicazioni per i soggetti a rischio di esclusione - ha avuto come conseguenza immediata la mancata quantificazione sin dall'inizio di questi aspetti in dettaglio sotto forma di obiettivi o indicatori da monitorare.

Anche il necessario coordinamento con le politiche ordinarie, il cui rilievo era intuito più a valle che a monte, ha incontrato non poche difficoltà. Nel campo dell'inclusione, il disegno e l'attuazione del QCS è stato concomitante all'approvazione della legge 328/2000 sulla

---

<sup>29</sup> E' certamente il caso questo del sempre citato progetto di ricostruzione di una rete multimodale di trasporto regionale passeggeri in Campania, il cui visibile stato di avanzamento non è dovuto tutto a nuovi interventi, ma alla ricucitura organica tra nuovi e vecchi progetti.

<sup>30</sup> E' il caso dell'intervento del programma indirizzato al contrasto della dispersione scolastica che ha costituito in tempi relativamente brevi diverse reti di scuole e che, seppure con progetti non indirizzati, come invece oggi si chiede, direttamente al miglioramento dell'apprendimento ha ottenuto significativi abbassamenti dei tassi di dispersione nelle scuole oggetto di intervento.

<sup>31</sup> In termini, ad esempio, di una maggiore accessibilità dei servizi sanitari e di istruzione grazie a reti di trasporto più capillari o efficienti; o tramite un ambiente più salubre e dignitoso per un miglior sistema di smaltimento dei rifiuti; tramite l'assenza di interruzioni frequenti nell'erogazione di acqua e luce; tramite un'amministrazione pubblica più efficiente prevedibile e comprensibile che renda più facile usufruire dei servizi e partecipare alla vita civile.

riorganizzazione dei servizi sociali e alla redazione del Piano Nazionale sull'Inclusione Sociale, che ambivano a costituire un nuovo quadro di riferimento, caratterizzato dalla complementarità tra diverse strategie di policy in ambito sociale. L'assetto di governance e di competenze amministrative nel campo delle politiche sociali, avviato con la legge 328/2000 è stato poi in parte corretto dalle modifiche del 2001 dell'art. 117 del Titolo V della Costituzione, che attribuisce l'esclusiva competenza legislativa alle Regioni (mentre quella amministrativa spetta ai Comuni). L'attuazione della Legge 328/2000, fondata sul principio dell'integrazione delle politiche sociali, è stata quindi interamente affidata alle Regioni e ai Comuni, tramite la realizzazione di Linee Guida Regionali e Piani di Zona Sociali (PZS), basati sulle priorità identificate dal territorio relative agli obiettivi strategici, agli strumenti realizzativi e alle risorse da attivare, e attuati su scala intercomunale.

Tali processi sono stati caratterizzati da difficoltà attuative causate dalle iniziali incertezze normative, dalle laboriosità nell'integrazione di aree di policy diverse, dal diminuito sostegno da parte della politica nazionale a un disegno complesso e dalla circostanza derivante dall'attribuzione al livello regionale di competenze esclusive su temi per i quali non era presente una consuetudine di riflessione e di interazione con il livello locale. Ne è derivato un grado di attuazione della 328/2000 molto variabile sul territorio nazionale<sup>32</sup>. È inoltre parallelamente continuata l'emanazione di leggi regionali di settore relative a aspetti specifici (per esempio sulla famiglia, sull'inserimento lavorativo dei disabili e sull'integrazione scolastica, sull'inclusione sociale degli immigrati, per il sostegno al reddito). Da un lato, quindi, si tratta di un ambito in cui la politica aggiuntiva poteva solo avere funzione di sostegno e rafforzamento rispetto a indirizzi strategici definiti a livello nazionale per tutte le risorse nel settore, dall'altro però le lentezze nell'attuazione hanno determinato ulteriori incertezze sul quadro di riferimento strategico e sull'attribuzione delle competenze che hanno condizionato se non tanto la velocità di attuazione degli interventi del QCS nell'ambito sociale<sup>33</sup>, la loro portata innovativa<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2005) e Ministero della Solidarietà Sociale (2006)

<sup>33</sup> Le azioni individuate hanno riguardato i seguenti ambiti: 1) interventi specifici diretti nei confronti di particolari categorie di soggetti svantaggiati che risultano tali per motivi di contesto derivanti dalla vita nelle aree degradate, da motivi economici, povertà, e per motivi individuali quali handicap e tossicodipendenza; 2) prevenzione della dispersione scolastica e formativa nella cui declinazione attuativa è stata esplicitata la finalità inclusiva sottolineando il forte collegamento tra dispersione e condizioni di disagio, familiare o di contesto territoriale; 3) servizi alla persona: quest'area comprende misure relative all'erogazione di servizi per la popolazione in aree urbane o a sostegno dell'economia sociale e misure relative a servizi essenziali per la popolazione rurale; 4) promozione della legalità in un'ottica di lotta al disagio e di sostegno all'inclusione.

<sup>34</sup> Nelle analisi che considerano l'attuazione del QCS fino a tutto il 2005, la modalità di intervento prevalente è rappresentata dalla formazione che riguarda oltre il 47,6 per cento delle risorse impegnate; rivestono un ruolo di rilievo anche i servizi alla persona 12 per cento, le strutture (infrastrutture) assistenziali (13,1 per cento) e i percorsi integrati di inserimento lavorativo 13,1 per cento. Le azioni di sistema, (ad esempio per la predisposizione, e il finanziamento, dei Piani di Zona Sociali in Campania e di sostegno ai servizi per l'impiego in Sardegna), coinvolgono complessivamente l'11,2 per cento delle risorse.

Un ulteriore aspetto che ha anche influito sulle scelte effettuate è stata la complessiva riduzione dei fondi nazionali trasferiti ai comuni per interventi sociali che ha determinato in alcuni casi l'utilizzo dei fondi comunitari in sostituzione di risorse ordinarie. In altri termini, in assenza di una strategia di riferimento chiara, gli interventi nel QCS non sono stati sempre scelti e selezionati come parte di un disegno unitario di medio periodo, ma sembrano aver spesso risposto più a esigenze specifiche frammentate<sup>35</sup>. Infine l'attuazione simultanea della lg. 328 e degli interventi del QCS ha fatto emergere la carenza di competenze adeguate per la gestione di tematiche nuove, di processi di raccordo con il territorio e il partenariato, di progetti complessi. In molti casi sono state segnalate lentezze e difficoltà comuni legate a carenze gestionali e organizzative, alla progettualità carente, alla lentezza delle procedure di selezione, alle incertezze sul quadro normativo in particolare per le misure di aiuto alle imprese sociali.

La proposta di contenuto per le politiche di sviluppo future adottata formalmente dalle autorità italiane continua ad essere comprensibilmente incentrata su obiettivi di competitività e di crescita economica e a questi sono assegnate le maggiori risorse<sup>36</sup>. Tuttavia, l'importante assegnazione di risorse delle politiche di sviluppo anche ad ambiti con più espliciti obiettivi inclusivi<sup>37</sup>, nonché la definizione di obiettivi di policy più precisi e temporalmente definiti nell'ambito di funzioni di servizio alle collettività<sup>38</sup> lascia intravedere l'affermarsi di una complementare linea di politica di sviluppo, più esplicitamente aperta a considerare una possibile inversione temporale tra miglioramento delle condizioni di vita e buon funzionamento ordinario dei territori, e loro crescita economica.

---

<sup>35</sup> Fanno eccezione quei casi in cui sin dall'inizio da parte regionale è stata sfruttata l'opportunità offerta dalla L. 328/2000, sono state effettivamente avviate le procedure per la realizzazione dei Piani e sono state integrate le risorse disponibili nazionali e comunitarie per un'unica finalità. Ad esempio in Campania è stata definita una strategia nel relativo programma comunitario (POR 2000-2006) a sostegno della Legge 328, caratterizzata da uno stretto dialogo con il territorio e dall'interazione con i Piani di Zona Sociali che ha in parte finanziato e che ne coordinano parte degli interventi, identificati come strumento strategico di intervento a favore di tutta la cittadinanza.

<sup>36</sup> Il riferimento è ai contenuti del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, il documento di inquadramento strategico della intera politica di sviluppo regionale, relativa sia ai fondi comunitari, sia alle risorse aggiuntive nazionali, in Italia per i prossimi anni, approvato dal CIPE nel dicembre 2006 e adottato formalmente dalla CE per gli aspetti riguardanti il contributo dei fondi comunitari nel luglio 2007. Per l'attribuzione delle risorse alle diverse Priorità di policy per il Mezzogiorno, si veda il par III.5 del documento.

<sup>37</sup> Alla Priorità 4 "Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale" è assegnato l'8,8 per cento delle risorse aggiuntive complessivamente disponibili per il Mezzogiorno; l'ammontare è circa tre volte di quanto dedicato a questo aspetto in passato.

<sup>38</sup> Si tratta degli "obiettivi di servizio" (vedi Tavola 4) di cui si è parlato nel paragrafo 2.

## **Bibliografia**

Barca, F. e Ciampi, C.A. a cura di (1998), *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Donzelli Editore, Roma.

Barca, F. (2006), *Italia frenata*, Donzelli Editore, Roma.

Bodo, G. e Viesti, G. (1997), *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*, Donzelli Editore, Roma.

Brandolini, A. (2005), *La disuguaglianza di reddito in Italia nell'ultimo decennio*, Stato e Mercato n.74, agosto 2005.

Brandolini, A., D'Alessio, G. (1998) "*Money-metric Indicators of the Standard of Living*", Banca D'Italia, dattiloscritto.

Brezzi, M. e Utili, F. (2007) *Targeting final objectives of public service provision to expand capabilities. A policy application to the South of Italy*, preparato per la Conferenza Annuale della Human Development and Capability Association, Settembre 2007.

Devicienti, F. e Gualtieri, V. (2007) *The Dynamics and persistence of poverty, Evidence from Italy*, Laboratorio Revelli, Working paper n. 63-2007.

Granaglia E. e V. Compagnoni, (2006) "*Disuguaglianze Sanitarie e Mezzogiorno*", ricerca predisposta per il Dipartimento Politiche di Sviluppo.

CEIS, Università di Tor Vergata, Rapporto Sanità 2004.

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, Rapporti Annuali, Vari anni.

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione (2005) *Fissare obiettivi di servizio per le politiche di coesione regionale, nota tecnica per la discussione*

[www.dps.tesoro.it/uval\\_doc\\_contributi.asp](http://www.dps.tesoro.it/uval_doc_contributi.asp)

Documento Strategico Mezzogiorno - Linee per un nuovo programma Mezzogiorno 2007-2013, dicembre 2005

[http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn\\_doc\\_strategico\\_mezzogiorno.asp](http://www.dps.tesoro.it/QSN/qsn_doc_strategico_mezzogiorno.asp)

Istat: Note Rapide, (2000, 2001, 2002, 2003), La povertà in Italia.

Istat. Statistiche in Breve (2003), La povertà e l'esclusione sociale nelle regioni italiane.

Istat. Statistiche in Breve (2004, 2005, 2006), La povertà relativa in Italia.

Istat, Statistiche in breve (2006), Reddito e condizioni economiche in Italia (2004 –2005)

Istat, Rapporto Annuale 2006.

Istat, Statistiche in Breve, I consumi delle famiglie, (2006b).

Istat, Indagine sui servizi sociali dei comuni (2005).

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2005), Rapporto di Monitoraggio sulle Politiche sociali, settembre, bozza

Ministero della Solidarietà Sociale, (2006), Rapporto di Monitoraggio sulle Politiche sociali,II parte II sezione, ottobre

Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni italiane dell'Ob.1 (agosto 2000).

Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (giugno 2007)

[http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/QSN2007-2013\\_giu\\_07.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/QSN2007-2013_giu_07.pdf)

Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici – UVAL (2006) *QCS Ob. 1 2000-2006 - Aggiornamento della Valutazione intermedia - Quadro macroeconomico e analisi dei dati di monitoraggio*, novembre 2006.

Viesti G. (2001) *Come nascono i distretti industriali*, Laterza, Bari.

Viesti, G. a cura di (2007) *Le sfide del cambiamento. I sistemi produttivi in Italia e nel Mezzogiorno di oggi*. Donzelli Editore, Roma.