

Anche tenendo conto della diversità di metodologie a livello nazionale e comunitario, i risultati convergono nell'evidenziare una presenza significativa in Italia del fenomeno della povertà, con l'aggravante di un forte divario territoriale interno.

#### **Indicatori di povertà monetaria**

La popolazione povera nel 2010 in Italia, secondo la definizione di povertà relativa<sup>20</sup>, ammonta a circa 8 milioni e trecento mila, ossia il 13,8 per cento. In termini di famiglie povere la percentuale passa all'11 per cento, corrispondente a circa 2 milioni 733 mila famiglie povere stimate su un totale di 24 milioni 898 mila famiglie residenti.

**Tavola I.2 ANDAMENTO DELLA POVERTÀ RELATIVA NEL PERIODO 2009-2010** (valori percentuali e numero di famiglie)

	Famiglie povere (migliaia di unità)	Distribuzione famiglie povere		Incidenza povertà relativa			Intensità povertà relativa	
	2010	2009	2010	2009	2010	variazione famiglie	2009	2010
<b>Italia</b>	<b>2.734</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>10,8</b>	<b>11,0</b>	<b>76.384</b>	<b>20,8</b>	<b>20,7</b>
Nord	593	22,3	21,7	4,9	4,9	6.703	17,5	18,4
Centro	311	10,8	11,4	5,9	6,3	23.454	17,4	20,1
Mezzogiorno	1.829	67,1	66,9	22,7	23,0	46.226	22,5	21,5

Fonte: elaborazioni su dati Istat, vari anni

#### **Legenda:**

**Povertà relativa:** Si definisce povera una famiglia di due componenti la cui spesa media mensile è risultata inferiore alla spesa mensile pari nel 2009 a euro 983,01 (circa 999,67 nel 2008). Per famiglie di ampiezza diversa il valore della soglia si ottiene applicando una opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala all'interno della famiglia. L'incidenza è pari alla quota di famiglie povere sul totale delle famiglie residenti. L'intensità della povertà relativa misura quanto in media la spesa delle famiglie povere è percentualmente al di sotto della soglia di riferimento.

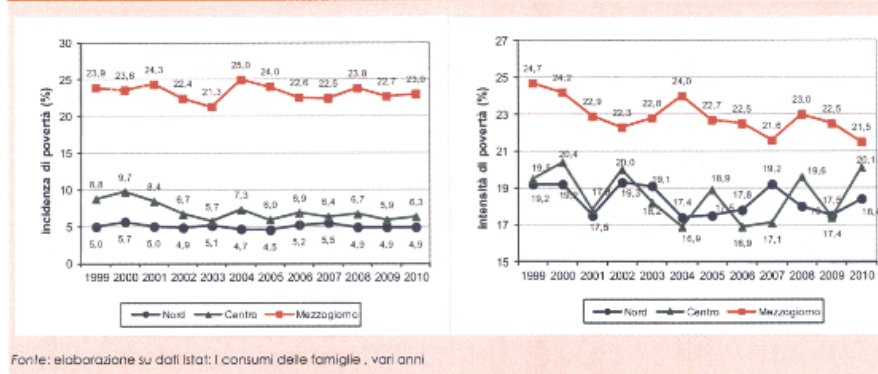
Si registrano lievi aumenti per l'incidenza della povertà nel Centro e nel Mezzogiorno, mentre nel Nord il fenomeno appare stabile. La povertà continua a essere più diffusa nel Sud, dove vive infatti il 66,9 per cento delle famiglie povere italiane contro il 21,7 del Nord e l'11,4 del Centro (Tavola I.2).

Nel Sud, alla più ampia diffusione del fenomeno si associa anche una maggiore gravità, misurata dall'intensità della povertà (21,5 per cento): le famiglie povere nel Mezzogiorno effettuano una spesa media mensile pari a circa 779,06 euro (circa 213 euro in meno rispetto alla soglia di povertà<sup>21</sup>), contro gli 809,85 del Nord e gli 793,06 del Centro. In queste ultime due aree si osserva, tuttavia, nel 2010 un incremento della gravità di tale indicatore, in particolare al Centro, che segna un aumento pari al 3 per cento.

<sup>20</sup> Cfr. Legenda Tavola I.2

<sup>21</sup> Nel 2010 la linea di povertà utilizzata per misurare il fenomeno è stata pari a 992,46 euro, ossia la spesa media mensile per una famiglia di due componenti, di circa 9 euro superiore a quella del 2009. Se si considera quest'ultima rivalutata in base all'indice dei prezzi al consumo (1,5 per cento) la linea di povertà sarebbe pari a 997 euro, senza cambiamenti significativi per l'incidenza della povertà.

**Figura I.33 – INCIDENZA E INTENSITA' DELLA POVERTA' RELATIVA PER MACROAREA, ANNI 1999-2010** (valori percentuali)

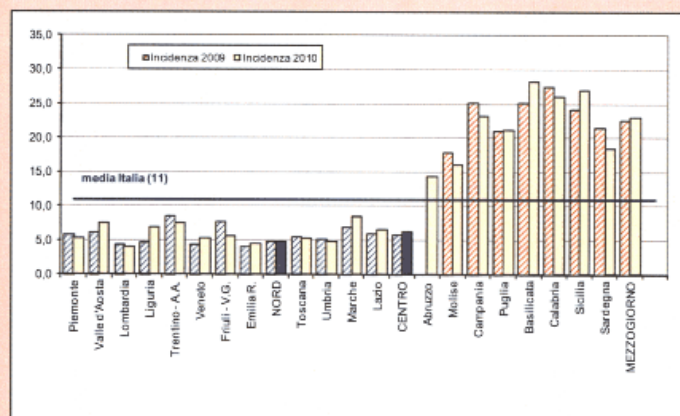


L'incremento dell'intensità a fronte di una linea di povertà rimasta sostanzialmente invariata rispetto all'anno precedente lascia intendere che nonostante le famiglie povere italiane non siano aumentate di molto nell'ultimo biennio, è invece peggiorata la situazione di coloro che si trovavano già in condizione di povertà.

I fattori che identificano la dimensione patologica del "modello italiano di povertà" sono quelli da tempo consolidati, quali la numerosità delle famiglie, tra le famiglie con tre o più figli quasi un quarto (24,9 per cento) risulta in condizione di povertà relativa, con punte del 36 per cento nel Sud; la diffusione della povertà minorile, se all'interno della famiglia i figli sono tutti minori il disagio aumenta al 26,1 per cento e al Sud la percentuale sale al 36,7 per cento. Più recente è, invece, la diffusione della povertà relativa tra i lavoratori dipendenti, in particolare gli "operai o assimilati", per i quali l'incidenza sale al 14,9, con punte vicine al 30 per cento nel Mezzogiorno. Anche il livello d'istruzione pesa molto sull'incidenza della povertà, infatti, la diffusione tra coloro che non posseggono alcun titolo o la sola licenza elementare è elevata (17,6 per cento), pari a circa quattro volte quella osservata tra le famiglie con a capo una persona che ha conseguito almeno la licenza media superiore.

A livello regionale la povertà è più diffusa in Basilicata, Sicilia e Calabria, mentre la Lombardia è la regione in cui il fenomeno raggiunge il valore minimo e segna una diminuzione rispetto al 2009. La dinamica nelle regioni italiane evidenzia andamenti eterogenei. A numerose regioni del Centro-Nord che segnano una diminuzione e si collocano su valori inferiori alla media italiana, nel Mezzogiorno, tutte le regioni superano in modo significativo la media nazionale, anche se il Molise, la Campania, la Calabria e la Sardegna registrano nel 2010 una minore incidenza rispetto all'anno precedente.

**Figura 1.34 – INCIDENZA DELLA POVERTÀ RELATIVA PER REGIONE, 2009-2010** (valori percentuali)



Fonte : Elaborazione su dati Istat: I consumi delle famiglie

Come detto in precedenza, negli ultimi anni l'incidenza di povertà non ha mostrato variazioni statisticamente significative. Tuttavia, l'elemento di novità è l'aumento delle famiglie che potenzialmente potrebbero diventare povere in quanto hanno una spesa media mensile non superiore al 10-20 per cento oltre la linea di povertà. A livello nazionale la percentuale di famiglie che si trova in questa situazione è pari al 7,6 per cento, di cui il 3,8 per cento ha una spesa media non superiore al 10 per cento, quota che nel Mezzogiorno sale al 6,7 per cento.

Se la povertà relativa esprime la condizione dei poveri rispetto al livello di benessere economico diffuso nel contesto in cui si vive, la povertà assoluta si basa, come già detto, sulla capacità o meno di una famiglia di acquistare un paniere minimo di beni essenziali e rappresenta quindi l'indicatore più vicino alla deprivazione materiale. Essa permette di individuare quei gruppi di famiglie che, avendo vincoli di bilancio molto stringenti, rischiano di veder peggiorare ulteriormente le proprie condizioni a seguito di andamenti congiunturali sfavorevoli e, in particolare, delle variazioni, dei costi dei beni e servizi essenziali sul territorio.

Nel nostro Paese nel 2010 risultano in questa condizione il 4,6 per cento delle famiglie residenti (1.156 mila famiglie che corrispondono a 3 milioni e 129 mila individui). Il fenomeno è stabile rispetto al 2009 nel Nord, in diminuzione nel Sud e segna un incremento dell'1 nel Centro. La diffusione maggiore è sempre nel Mezzogiorno con il 6,7 per cento, con caratteristiche delle famiglie che versano in questa condizione simili a quelle delineate anche in termini di povertà relativa.

**Tavola I.3 - ANDAMENTO DELLA POVERTÀ ASSOLUTA NEL PERIODO 2009-2010** (valori percentuali)

	Distribuzione delle famiglie povere		Incidenza		Intensità	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
<i>Italia</i>	100	100	4,7	4,6	17,3	17,8
Nord	36,6	37,6	3,6	3,6	15,1	17,2
Centro	11,1	16,2	2,7	3,8	18,3	17,3
Mezzogiorno	52,3	46,2	7,7	6,7	18,8	18,6

Fonte: Istat

Si conferma lo svantaggio delle famiglie più ampie, dei monogenitori e delle famiglie con almeno un anziano, inoltre la situazione di non occupazione e bassi profili occupazionali ampliano il divario. Un leggero miglioramento si osserva per le coppie con due percettori di reddito sotto i 65 anni.

Il “rischio di povertà” è quello che più si avvicina al concetto di deprivazione, almeno da un punto di vista monetario, mentre una misura più importante per l’analisi dell’esclusione sociale si ottiene attraverso l’indicatore di deprivazione materiale<sup>22</sup> (cfr. Riquadro E Rapporto Annuale, 2010) che l’Istat ha aggiornato per l’anno 2010 per le regioni italiane, partendo sempre dal “core” di indicatori elementari di deprivazione stimati da EU Silc.

Anche dall’esame di questo indicatore emerge la situazione di forte svantaggio del Mezzogiorno, dove oltre un quarto della popolazione (il 25,8 per cento) risulta “deprivata”, mentre al Centro-Nord l’incidenza scende al 10,9 per cento, a conferma di un ormai “strutturale” divario territoriale tra Nord e Sud. Rispetto all’anno precedente non si osservano cambiamenti significativi, il disagio si conferma molto più elevato tra le famiglie con cinque o più componenti e con tre o più minori; le situazioni più gravi si registrano in Sicilia (31,8 per cento), Calabria, Campania e Puglia. I valori più contenuti si segnalano per la provincia di Bolzano (4,6 per cento), in Liguria e in Lombardia.

Il rischio di povertà di una fascia non esigua di famiglie attualmente classificate tra le non povere si associa in maniera inequivocabile alle difficoltà economiche che queste presentano e che indubbiamente è stata particolarmente aggravata dagli effetti della crisi economica.

Nonostante l’indicatore di povertà nazionale si basi sui livelli di consumo delle famiglie, è indubbiamente molto stretto il legame che questo fenomeno ha con l’andamento dei redditi. Il divario territoriale nel Paese evidenziato dai numeri della povertà è, infatti, confermato anche dai dati del reddito familiare netto<sup>23</sup>. Nel 2009 il

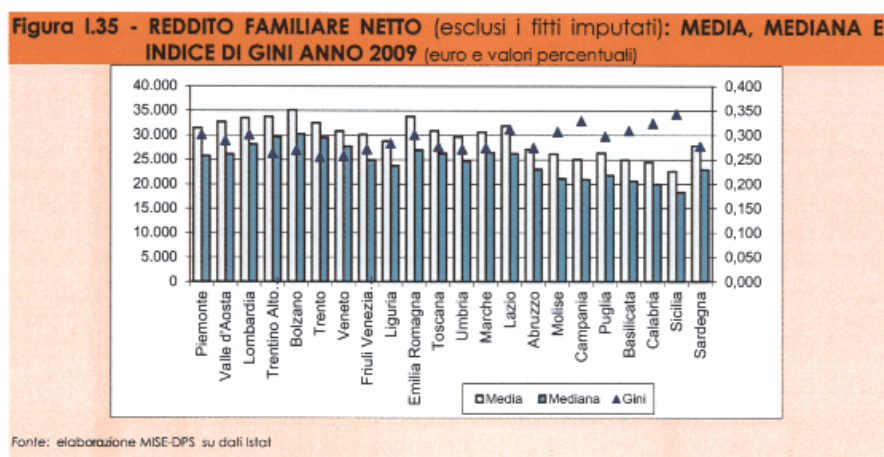
<sup>22</sup> L’indicatore rappresenta la quota di famiglie che dichiarano almeno tre deprivazioni riportate di seguito: non riuscire a sostenere spese impreviste; avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); non potersi permettere una settimana di ferie in un anno lontano da casa, un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, il riscaldamento adeguato dell’abitazione, l’acquisto di una lavatrice, o di una televisione a colori, o di un telefono o di un’automobile.

<sup>23</sup> Secondo la definizione armonizzata a livello europeo, il reddito familiare netto è pari alla somma dei redditi da lavoro dipendente e autonomo, di quelli da capitale reale e finanziario, delle pensioni e degli altri



reddito mediano netto in Italia è stato circa 24.538 euro, e i dati confermano come la distribuzione dei redditi è maggiormente concentrata nelle fasce più basse. In particolare, il valore mediano dei redditi (calcolato senza i fitti imputati) delle famiglie che vivono nel Sud e nelle isole (20.609 euro) è inferiore di circa un quarto rispetto a quello delle famiglie residenti nel Centro-Nord (26.692 euro). Il 36 per cento delle famiglie residenti al Sud, infatti, appartiene al quinto dei redditi più bassi contro il 13,8 per cento delle famiglie del Centro e l'11,9 per cento delle famiglie del Nord, che detiene la percentuale più alta di famiglie che appartengono al quinto più ricco (il 25,5 per cento).

In particolare è la Sicilia la regione che presenta il reddito più basso (22.575): in termini di media, infatti, detiene oltre il 25 per cento in meno del reddito medio italiano, mentre in base al reddito mediano il 50 per cento delle famiglie si colloca al di sotto di 18.302 euro annui. La Provincia di Bolzano, invece, presenta il più alto reddito familiare medio annuo (35.116), seguita dall'Emilia Romagna, dalla Lombardia e dalla Valle d'Aosta.



In Sicilia si osserva anche la più elevata sperequazione del reddito, l'indice di Gini<sup>24</sup> è pari nel 2009 a 0,343; valori superiori al dato nazionale (0,312) si registrano anche in Campania (0,329) e Calabria (0,324). La regione italiana in cui si registra la minore disuguaglianza dei redditi è invece la provincia autonoma di Trento, seguita immediatamente da Bolzano.

trasferimenti pubblici e privati ricevuti dalle famiglie, al netto del prelievo tributario e contributivo e di eventuali imposte patrimoniali. Il reddito comprende, inoltre, i trasferimenti ricevuti da altre famiglie ed esclude simmetricamente quelli versati ad altre famiglie.

<sup>24</sup> L'indice di concentrazione di Gini misura sinteticamente il grado di disuguaglianza complessiva, assumendo valori compresi fra zero (quando tutte le famiglie ricevono lo stesso reddito) ed uno (quando il reddito totale è percepito da una sola famiglia).

PAGINA BIANCA

## II. INFRASTRUTTURE E QUALITÀ DEI SERVIZI

Le politiche di sviluppo finalizzate alla riduzione dei divari territoriali intervengono, con risorse aggiuntive nazionali e comunitarie, in molteplici settori con l'obiettivo di garantire maggiore crescita e coesione. Gli ambiti di intervento, spaziano dalle risorse umane agli investimenti infrastrutturali, dai servizi ambientali e sociali ai servizi per l'innovazione della pubblica amministrazione e del sistema produttivo. Il legame tra obiettivi di sviluppo e dimensioni territoriali del progresso e del benessere è dunque forte ed è pienamente osservabile solo attraverso un insieme di indicatori che affianchino le più tradizionali misure economiche. Questo approccio, proprio delle politiche regionali di sviluppo che, come noto, hanno attribuito centralità all'incremento della disponibilità, accessibilità, misurabilità e qualità dei servizi quali fattori determinanti per la crescita sociale ed economica dei territori, è oramai condiviso anche a livello internazionale<sup>1</sup>.

L'analisi territoriale proposta di seguito tratta alcuni dei principali temi oggetto di politiche pubbliche per lo sviluppo e si articola in sei paragrafi.

Si affrontano i temi della sicurezza e della giustizia e, a seguire, dell'istruzione (paragrafo II.1).

Si esaminano le dinamiche dei principali indicatori per l'assistenza domiciliare integrata per anziani e gli asili nido e servizi integrativi e innovativi (paragrafo II.2).

Come in ogni edizione del Rapporto, si dà conto dell'avanzamento di due servizi ambientali: gestione dei rifiuti urbani e gestione del ciclo idrico integrato (paragrafo II.3).

Si passa poi ad esaminare i servizi per la mobilità, in particolare il trasporto ferroviario e il trasporto pubblico locale paragrafo II.4.

Ci si concentra sui servizi on-line, analizzando l'accessibilità ai servizi digitali di cittadini e imprese e i servizi digitali offerti dalla pubblica amministrazione (paragrafo II.5).

Conclude il Capitolo un'analisi dei servizi per l'innovazione delle imprese e la competitività dei territori (paragrafo II.6).

---

<sup>1</sup> In Italia, sulla scia delle diverse iniziative promosse da OCSE (*Global Project on Measuring the progress Societies, Better Life Index, Wikiprogress*) e Commissione Europea (*Beyond GDP*), e delle indicazioni della Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi (*Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*), l'ISTAT e il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) hanno avviato un'azione congiunta con l'obiettivo di definire misure di progresso e benessere, denominata Benessere Equo Sostenibile (BES) cfr. [www.misuredelbenessere.it](http://www.misuredelbenessere.it)). Il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, da tempo, partecipa attivamente al dibattito sul tema, in particolare in ambito OCSE, e contribuisce direttamente a sostenere, in Italia, la produzione di dati statistici territoriali.

## II.1 Servizi fondamentali

### II.1.1 Sicurezza e Giustizia

Il rispetto della legalità, oltre a contribuire al benessere in modo diretto quale elemento costituente della vita civile, si ritiene faciliti e sostenga lo sviluppo economico<sup>2</sup>. Anche per questo organizzazioni internazionali, pubbliche e private, dedicano studi e misurazioni a diversi aspetti collegati alla legalità, dalle quali risulta come l'Italia sia più affetta di altri Paesi avanzati da questo tipo di problemi<sup>3</sup>. Nel nostro paese il problema ha forti connotazioni territoriali che si manifestano sotto forma di divari significativi nei dati che descrivono varie forme di illegalità.

L'esame delle differenze regionali in Italia dà conforto alla tesi secondo cui rispetto della legalità e sviluppo economico sono fenomeni fra loro correlati: le regioni relativamente più povere e arretrate manifestano in genere maggiori difficoltà anche nell'assicurare il rispetto di alcune delle norme che regolano la convivenza. Questo paragrafo affronta questa articolata materia da varie angolature, partendo dall'ipotesi che i comportamenti illeciti e l'azione di contrasto a essi si influenzino reciprocamente, generando risultati diversi in ciascun territorio. L'ampia area dell'illegalità si presta però solo in parte a essere descritta attraverso statistiche ufficiali poiché i dati riguardanti fenomeni legalmente o socialmente sanzionabili in alcuni casi possono essere poco affidabili, soprattutto quando si basano su dichiarazioni spontanee dei diretti interessati<sup>4</sup>.

Non risentono di questi limiti le statistiche sui reati di tipo violento<sup>5</sup> che, nella grande maggioranza, non sfuggono alla denuncia. In Italia, questa tipologia di crimini è diminuita negli ultimi tre anni dopo un periodo di crescita fra il 2005 e il 2007 (Tavola II.1). La riduzione dei crimini violenti, nel periodo 2008-2010 è molto più pronunciata nel Mezzogiorno, anche se i livelli dell'indicatore rimangono significativamente più elevati rispetto al resto d'Italia.

<sup>2</sup> Cfr. Ofria, F. *Effetti distortivi sull'economia legale: la corruzione* [Rubbettino Editore 2006] La Spina, A. *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno* [Il Mulino/Ricerca 2005]. Un riferimento classico e molto discusso per approfondire le radici del problema della legalità nel Mezzogiorno, è il saggio di Banfield, E. *The Moral Basis of a Backward Society* [Glencoe, IL: The Free Press 1958].

<sup>3</sup> Si fa riferimento a indicatori compositi sul contesto legale e politico di ciascun Paese prodotti dalla Banca Mondiale e dall'organizzazione non governativa *Transparency International*. La Banca Mondiale calcola due indicatori: *rule of law* – che misura la fiducia nella capacità di applicare le leggi dello Stato, contrastare il crimine, garantire la certezza della pena, proteggere la proprietà privata e far rispettare i contratti – e *control of corruption*. *Transparency International* diffonde indicatori sulla diffusione del fenomeno della corruzione *corruption perceptions index*, *global corruption barometer* e *bribe payers index*. L'Italia si colloca verso il basso delle graduatorie di tutti gli indicatori, tanto che tra i membri dell'Unione Europea precede solo Grecia, Romania e Bulgaria, e ottiene risultati peggiori rispetto a numerosi Paesi africani e asiatici. Per approfondimenti si rinvia al sito <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> e

[www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi) e [www.transparency.it/ind\\_ti.asp](http://www.transparency.it/ind_ti.asp) e alle precedenti edizioni del Rapporto DPS, consultabili all'indirizzo

[http://www.dps.tesoro.it/rapporto\\_annuale\\_2010.asp](http://www.dps.tesoro.it/rapporto_annuale_2010.asp)

<sup>4</sup> In particolare, gli individui possono rilasciare informazioni non veritiere riguardo ai comportamenti propri per evitare di incorrere in sanzioni o riprovazione sociale, o riguardo a reati di cui sono stati vittima, se temono per questo di incorrere in ritorsioni da parte della criminalità. Questi timori, assieme a una scarsa fiducia nell'azione di contrasto delle forze dell'ordine, possono contribuire a far discostare i dati sulla criminalità disponibili da quelli sui reati effettivamente commessi.

<sup>5</sup> I delitti "violenti" comprendono secondo le definizioni del sistema informativo del Ministero dell'interno: i delitti per strage, gli omicidi volontari consumati, gli infanticidi, gli omicidi preterintenzionali, i tentati omicidi, le lesioni dolose, le violenze sessuali, i sequestri di persona, gli attentati, le rapine.



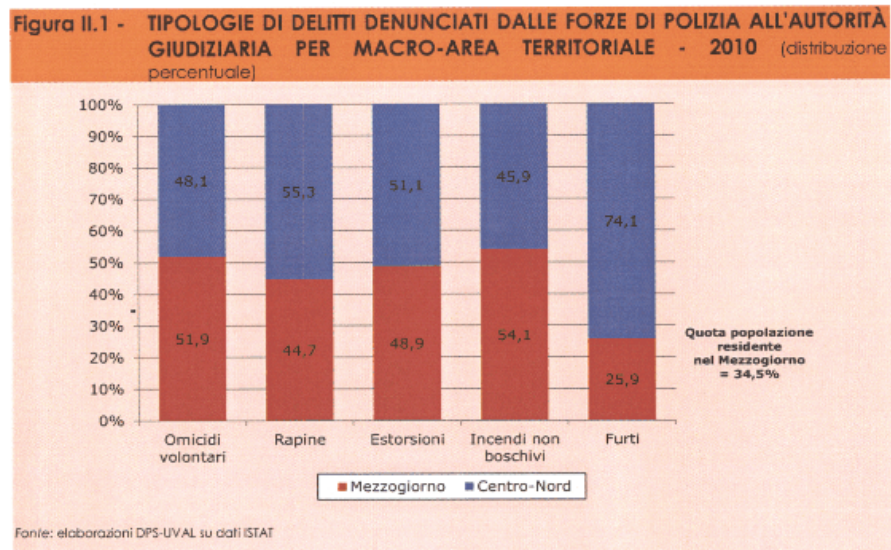
**Tavola II.1 - INCIDENZA DEI CRIMINI VIOLENTI PER REGIONE, 2005-2010** (denunce per 10.000 abitanti)

Regioni e ripartizioni	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Piemonte	21,2	22,5	23,1	21,9	20,6	19,6
Valle d'Aosta	16,0	17,4	17,9	16,7	18,0	13,8
Lombardia	18,3	20,2	20,9	20,5	18,4	17,7
Prov. Aut. Bolzano	11,9	11,4	12,5	12,8	13,7	14,1
Prov. Aut. Trento	10,6	11,2	13,3	13,0	13,1	
Veneto	14,5	14,3	15,3	14,2	13,2	12,8
Friuli-Venezia Giulia	13,1	11,9	12,6	12,8	11,1	10,9
Liguria	17,7	19,3	22,0	19,3	18,4	17,7
Emilia-Romagna	20,2	20,3	21,7	20,6	18,8	17,5
Toscana	17,6	18,0	19,1	18,7	18,1	18,5
Umbria	13,7	14,1	15,2	14,2	12,4	13,3
Marche	13,6	13,5	14,5	14,8	13,8	13,4
Lazio	16,3	18,1	21,0	20,0	17,3	18,8
Abruzzo	16,1	16,7	17,3	17,2	15,7	15,3
Molise	12,2	12,4	11,4	12,2	10,3	10,5
Campania	36,6	40,1	38,0	35,9	30,5	26,4
Puglia	16,5	15,9	17,5	17,8	17,2	17,5
Basilicata	11,2	11,4	13,8	13,2	12,8	12,6
Calabria	15,2	15,0	15,4	16,7	14,8	15,2
Sicilia	17,5	19,8	21,6	21,0	18,7	18,1
Sardegna	14,5	15,8	14,8	14,6	13,6	14,0
Nord-Ovest	19,1	20,7	21,6	20,7	19,0	18,2
Nord-Est	16,2	16,0	17,2	16,4	15,1	14,5
Centro	16,2	17,2	19,1	18,5	16,7	17,6
Sud	24,2	25,5	25,3	24,7	21,9	20,3
Isole	16,7	18,8	19,9	19,4	17,4	17,1
<b>Italia</b>	<b>18,9</b>	<b>20,1</b>	<b>21,0</b>	<b>20,2</b>	<b>18,3</b>	<b>17,7</b>

Nota: i crimini violenti includono: delitti per strage, omicidi volontari consumati, infanticidi, omicidi preterintenzionali, tentati omicidi, lesioni dolose, violenze sessuali, sequestri di persona, attentati e rapine.  
Fonte: ISTAT

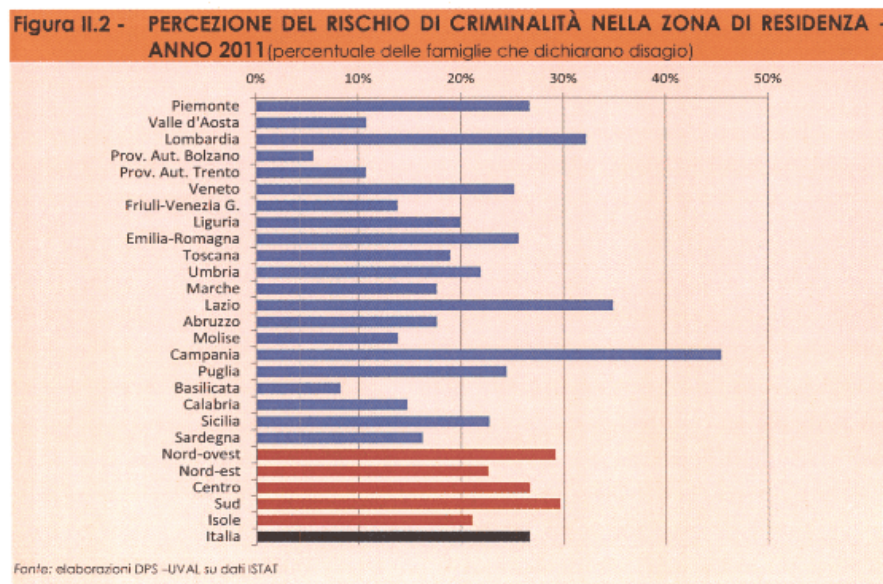
Dall'esame dei valori distinti per regione emergono i dati più significativi: le regioni "piccole" e meno urbanizzate mostrano un'incidenza più bassa dei reati violenti sia al Nord che al Sud, mentre il risultato negativo del Mezzogiorno è in larga parte determinato dal dato della Campania, che ha il primato dell'incidenza dei reati violenti sulla popolazione, toccando, nella prima metà degli anni 2000, valori doppi rispetto alla media italiana. Una modalità alternativa per descrivere le differenze territoriali nella delittuosità è quella di osservare come il numero complessivo dei reati denunciati si distribuisce fra le macro-aree del Paese. Alcune tipologie più gravi di reati si concentrano nel Mezzogiorno in proporzione superiore alla quota della popolazione che vi risiede, pari al 34 per cento (Figura II.1). Per i soli furti, invece, la quota risulta sensibilmente più bassa nel Mezzogiorno rispetto alla popolazione residente, anche se si può ipotizzare che influisca su questo dato, oltre al più basso livello di ricchezza e al più basso grado di urbanizzazione, una minore propensione a denunciare i furti di minore gravità.

Crimini  
violenti



Percezione del  
rischio  
criminalità

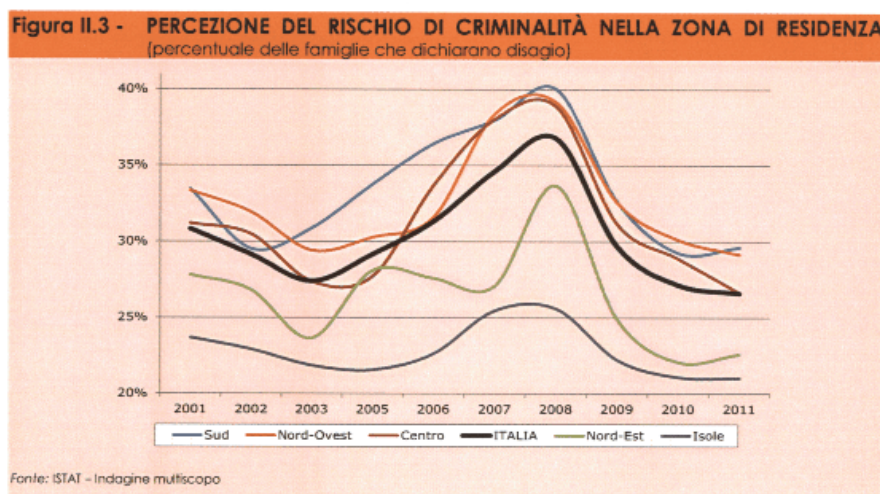
Il dato sui reati commessi e denunciati può essere integrato da informazioni che riguardano la percezione che i residenti di diverse aree territoriali hanno del rischio di essere vittima di reati (Figura II.2).



I risultati che emergono dalle statistiche sulle denunce sono confermati da quelli sulla percezione del rischio: da ambedue i punti di vista, la Campania risulta essere di gran lunga la regione più problematica, seguita, a una certa distanza, da altre regioni densamente popolate e urbanizzate come Lazio e Lombardia. Viceversa, spicca la scarsa incidenza dei crimini violenti e, conseguentemente, la bassa

percezione del rischio in Calabria, dove la criminalità organizzata è considerata molto presente e influente.

La dinamica recente della percezione del rischio è coerente con quella dei reati commessi e denunciati: il rischio percepito dai cittadini di poter essere vittima di reati è cresciuto nella maggior parte delle regioni nell'arco temporale fra il 2005 e il 2008; la forte riduzione del 2009 si arresta a partire dal 2010 in tutte le macro-aree (Figura II.3).



Alcuni reati sono generalmente considerati indice della presenza di organizzazioni a delinquere di stampo mafioso. La necessità di cogliere e documentare l'esistenza di sodalizi criminali che impongono vincoli e oneri all'agire economico di cittadini e imprese, ha dato origine a una serie di studi e analisi che cercano di stimare, da un lato, il grado di influenza del crimine organizzato nella vita sociale ed economica e, dall'altro, i costi che questo impone all'economia limitando potenzialità di sviluppo a livello territoriale.

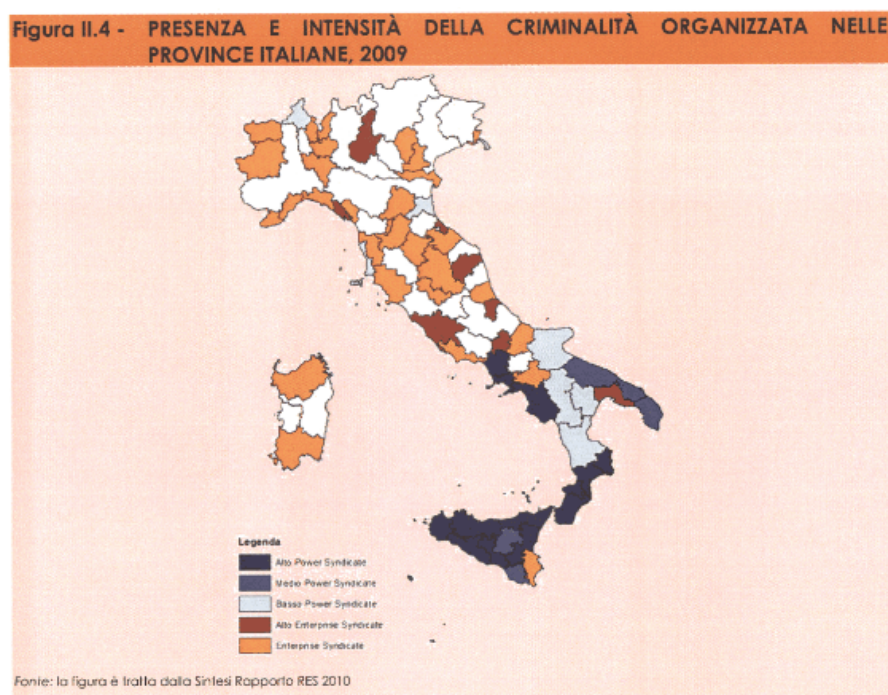
Una modalità per rappresentare l'influenza della criminalità organizzata sul territorio consiste nel distinguere fra la capacità di controllo del territorio (*power syndicate*) e l'esercizio di attività illecite (*enterprise syndicate*)<sup>6</sup>. Questa distinzione segnala a quali attività il crimine organizzato si dedica prevalentemente, e a quali aree della vita pubblica ha esteso la sua influenza: ciascuna provincia viene

Influenza  
della  
criminalità  
organizzata

<sup>6</sup> Cfr. Rapporto Res 2010 "Alleanze nell'ombra – Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno" [Donzelli editore, Roma 2011]; in particolare il materiale qui utilizzato è tratto dal capitolo II "Indicatori e costi della criminalità mafiosa", a cura di Asmundo, A. Si classificano sotto la categoria di *power syndicate* (controllo del territorio) province che mostrano valori superiori alla media nazionale per gli indicatori di associazione mafiosa, beni confiscati e scioglimenti consigli comunali; altre variabili di corredo al *core* costituito da questi primi tre elementi, utilizzate per definire le gradazioni del fenomeno, sono gli omicidi di tipo mafioso e le estorsioni. Le province collocate nella tipologia *enterprise syndicate* (attività illecite) si distinguono per una presenza elevata dei reati di associazione a delinquere e associazione per produzione o traffico di stupefacenti; alla graduazione dell'indicatore contribuiscono inoltre rapine in banca e negli uffici postali, usura, sfruttamento della prostituzione. L'analisi utilizza le categorie di crimini compresi nella definizione adottata dal Sistema informativo del Ministero dell'Interno per il quadriennio 2004-2007.



classificata, con diverso grado di intensità, in una delle due categorie “*power*” o “*enterprise*” (Figura II.4).



Dalla mappa emerge che la presenza della criminalità organizzata nella maggior parte delle province del Nord si classifica come *enterprise syndacate*, a denotare il suo coinvolgimento diretto e crescente in attività economiche lecite e illecite. La grande maggioranza delle province del Sud, invece, è caratterizzata prevalentemente dall'ingerenza delle organizzazioni criminali in numerosi aspetti della vita civile e delle istituzioni, che controllano e orientano verso i propri interessi. Queste due categorie descrittive in genere non si sovrappongono: le province che hanno elevati livelli di un indicatore presentano allo stesso tempo valori più bassi dell'altro; fanno eccezione Napoli e Taranto. Altro dato significativo riguarda le forme di infiltrazione nella sfera legale: le organizzazioni criminali investono in attività relativamente protette dalla concorrenza internazionale, quali ad esempio l'edilizia.

I costi della  
criminalità  
organizzata

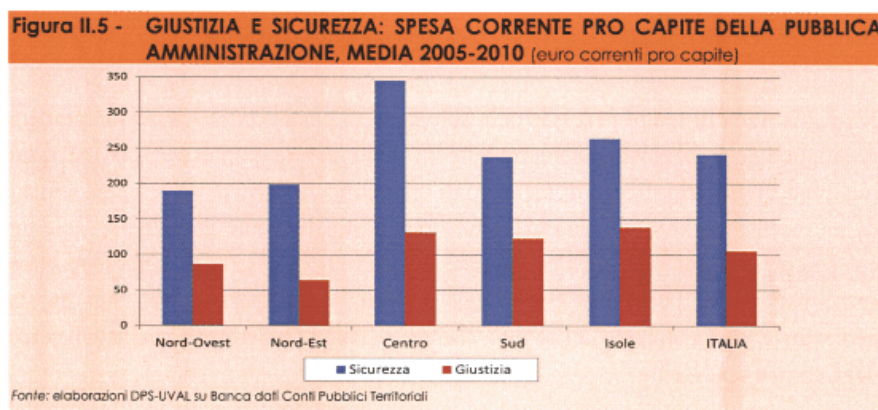
I dati esaminati indicano come il crimine, organizzato e non, danneggi la vita collettiva in modo differenziato in diverse aree del Paese, esercitando un forte controllo del territorio nella quasi totalità delle province di Sicilia, Calabria e Campania.

Secondo le principali analisi a oggi disponibili, i danni risultano quindi essere maggiori nel Mezzogiorno. Il Rapporto RES ha stimato i costi che la criminalità organizzata impone all'economia di ciascuna regione sommando tre componenti:

spese di anticipazione, di conseguenza, e di reazione<sup>7</sup>. Il valore del costo diretto imposto alle economie territoriali che, a detta degli autori, deve essere considerato una approssimazione per difetto, rappresenterebbe nel Mezzogiorno il 2,6 per cento del PIL, contro l'1 per cento nel Centro-Nord.

Una diversa modalità di stima dei costi della criminalità organizzata è quella che si basa su opinioni raccolte tra gli imprenditori. Nell'ambito di una ricerca valutativa del Censis citata in una relazione della Commissione Parlamentare Antimafia, il 40 per cento degli imprenditori intervistati nel corso del 2009 ha dichiarato di avere ricevuto danni alla propria attività stimabili come riduzione del fatturato<sup>8</sup>. Le dichiarazioni degli imprenditori mostrano una forte variabilità fra le regioni del Sud, raggiungendo un massimo in Campania e in Puglia, dove quasi il 50 per cento denuncia un mancato guadagno riconducibile alla presenza criminale.

Guardando al crimine in senso più generale, qualunque stima dei costi che esso impone alla collettività deve tenere in considerazione anche le maggiori spese pubbliche sostenute per sicurezza e giustizia. Le spese in conto corrente per la prevenzione e il contrasto al crimine, espresse in valori pro capite in media annua 2005-2010, tratte dalla Banca dati sui Conti Pubblici Territoriali, risultano essere superiori al Sud e nelle Isole rispetto alle aree del Nord. Il valore massimo (345 euro pro capite) rilevato nel Centro del Paese risente della spesa delle amministrazioni centrali di Giustizia e Interni, di cui beneficiano tutte le regioni (Figura II.5).



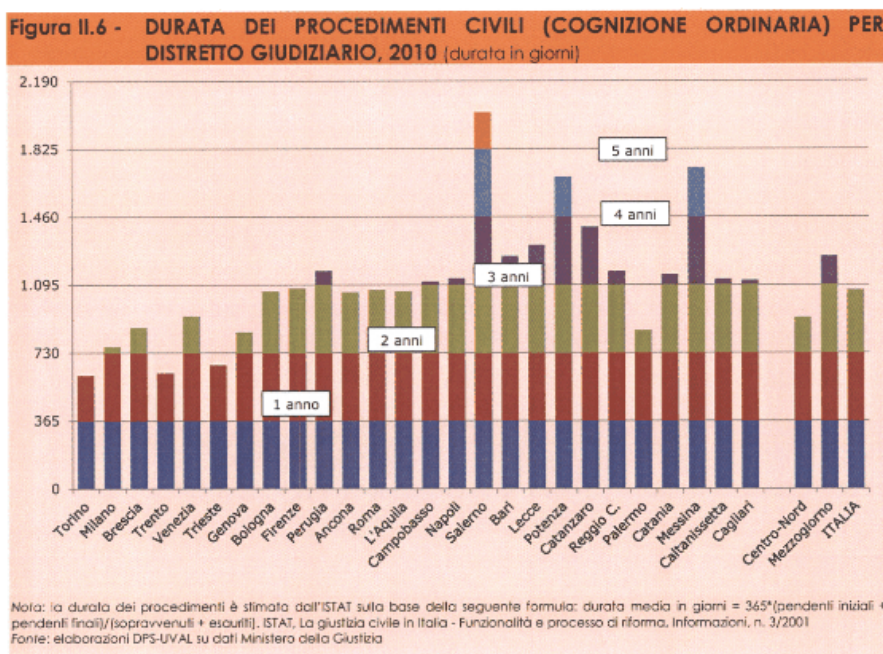
A una più elevata spesa pubblica non corrisponde però un'efficienza proporzionalmente maggiore nel servizio erogato, almeno nel comparto della giustizia, e questo impone ulteriori costi ai cittadini, in aggiunta a quelli determinati dalla più diffusa illegalità. Anche limitando il ragionamento alla sola giustizia civile,

Tempi della  
giustizia  
civile

<sup>7</sup> Rappresentano spese di "anticipazione" tutte quelle spese sostenute da soggetti pubblici e privati per cautelarsi contro il rischio di rimanere vittima di reati, spese di "conseguenza" i danni veri e propri derivanti dai reati stessi stimati in termini economici, e spese di "reazione" tutte quelle spese legate all'attività di contrasto alla delinquenza organizzata.

<sup>8</sup> Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione sui costi economici della criminalità organizzata nelle regioni dell'Italia meridionale*, approvata il 9 febbraio 2011.

che può essere messa in relazione più diretta con l'attività economica di cittadini e imprese, è infatti noto che, in linea generale, i tempi richiesti per la conclusione delle cause risultino essere maggiori al Sud, con punte massime (superiori a 4 anni) nei distretti di Salerno, Messina e Potenza (Figura II.6)



Si tratta di tempi necessari alla soluzione di controversie spesso di carattere economico, che possono essere tradotte in costi per le imprese o gli individui ricorrenti in giudizio. I costi di recupero di un credito da parte di un'azienda, stimati da un recente studio<sup>9</sup>, indicano una situazione particolarmente grave nelle Isole, in cui i ricorrenti, per ottenere l'esecuzione di contratti in essere, devono sopportare spese pari al 49 per cento circa degli importi da recuperare. Nel Sud questa percentuale, pari a un terzo del dovuto, risulta comunque superiore a quella delle aree del Centro e del Nord.

Accanto ai costi diretti imposti a imprese e cittadini da quest'inefficienza del sistema giudiziario, bisogna considerare, i costi rappresentati dall'esigenza di prendere contromisure preventive anche rinunciando a opportunità di affari giudicate troppo rischiose.

<sup>9</sup> Cfr. Bianco, M. e Bripi, F. *Administrative Burdens on Business Activities: Regional Disparities* [Banca d'Italia, Roma March 2, 2010]. L'indagine, condotta a livello regionale, si basa sulla somministrazione di un questionario *standard* a professionisti e addetti ai lavori.



## II.1.2 Istruzione

L'istruzione rappresenta uno degli ambiti prioritari di intervento delle politiche pubbliche per le opportunità che offre ai giovani in termini di maggiore equità, inclusività e sviluppo.

L'Italia, rispetto a molti Paesi dell'Unione Europea e dell'area OCSE, sconta un ritardo nelle competenze degli studenti determinato dal persistente divario strutturale che interessa le regioni del Sud, nelle quali si registrano *performances* decisamente peggiori in lettura e matematica rispetto alla media nazionale e agli studenti del Nord.

Negli ultimi anni, il Sud ha sensibilmente migliorato i livelli delle competenze degli studenti 15-enni misurati dall'OCSE e ridotto gli abbandoni scolastici<sup>10</sup>.

L'analoga rilevazione Invalsi consente di misurare a livello nazionale i livelli medi di competenza raggiunti in italiano e matematica nei diversi gradi e ordini di scuola. Per l'anno scolastico 2010-2011, la rilevazione ha peraltro assunto valore di prova nazionale<sup>11</sup> per l'Esame di Stato in uscita del I ciclo della scuola secondaria (essendo determinante per la votazione finale degli studenti) e ha interessato, per la prima volta su base censuaria, gli alunni del II anno delle scuole secondarie superiori, consentendo di fornire un quadro informativo su *performances* e apprendimenti degli studenti. Le differenze di punteggio riportato dagli studenti nelle prove di italiano e matematica nelle scuole di diverso grado, rispetto alla media nazionale, evidenziano come i divari negli apprendimenti tra le diverse aree territoriali, già presenti a partire dalla II classe della scuola primaria e persistenti nel progressivo passaggio tra una classe e l'altra, tendano ad ampliarsi in uscita dal ciclo secondario di I grado (Figura II.7).

Apprendimenti  
nella scuola:  
differenze  
Nord-Sud

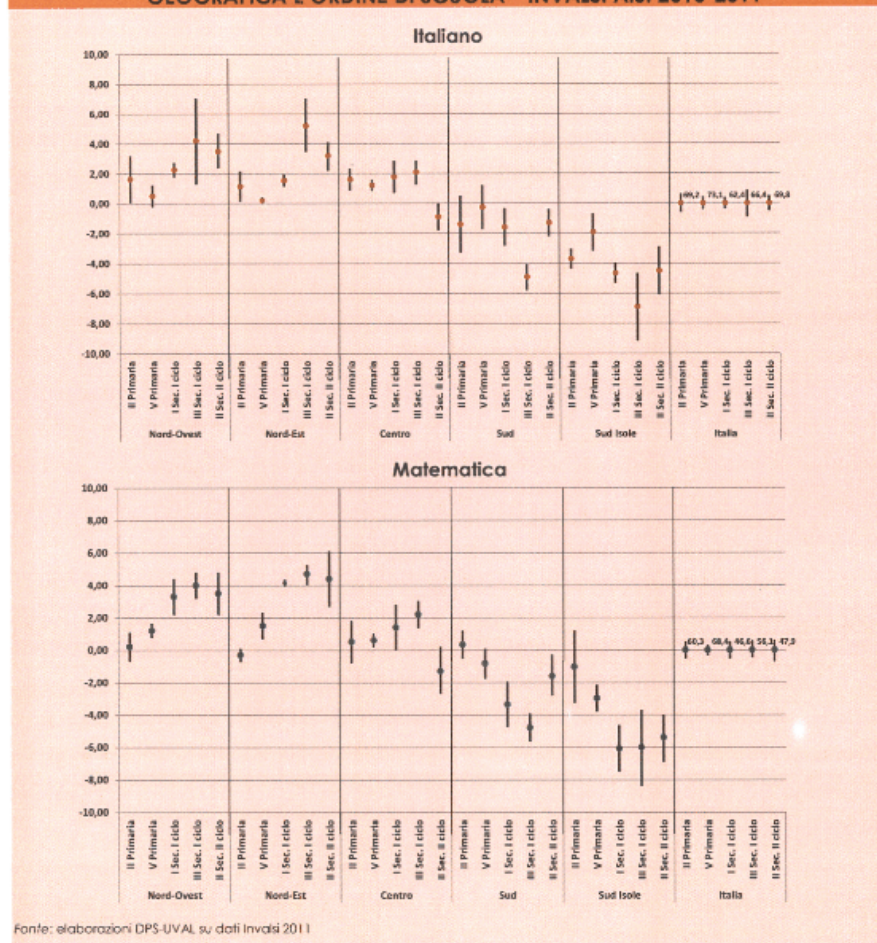
Particolarmente critici i risultati degli studenti in uscita dalla III classe della scuola secondaria di I ciclo (la terza media): il *range* tra i punteggi minimi e massimi è molto ampio, soprattutto in Sicilia e Sardegna dove, anche i risultati dei migliori in uscita sono molto distanti da quelli degli studenti più bravi del Nord, sia in italiano (quasi 11 punti) che in matematica (quasi 9 punti).

Anche nella scuola secondaria di II grado, gli apprendimenti per l'italiano e la matematica sono molto differenziati: il Nord ottiene punteggi medi superiori al resto del Paese e alle Isole in particolare (+ 8 punti in media in Italiano e quasi 10 punti in Matematica) che conseguono risultati significativamente inferiori a quelli del Centro e del Sud in entrambe le prove.

<sup>10</sup> Cfr. Rilevazioni OCSE-Pisa e Invalsi sugli Apprendimenti e Competenze degli studenti. Per un'analisi di dettaglio si rinvia al DPS Rapporto Annuale 2010, par. II.1 "Istruzione e competenze degli studenti".

<sup>11</sup> La Prova nazionale rappresenta una grossa novità nel panorama scolastico italiano in quanto per la prima volta nella storia repubblicana è stata realizzata una prova e una valutazione uguale per tutti gli studenti.

**Figura II.7 - DIFFERENZE DI PUNTEGGIO NEGLI APPRENDIMENTI IN ITALIANO E MATEMATICA RISPETTO ALLA MEDIA NAZIONALE PER MACRO AREA GEOGRAFICA E ORDINE DI SCUOLA – INVALSI A.S. 2010-2011**



Nell'anno scolastico 2010-2011 si osserva, in generale, un miglioramento medio dei voti riportati dagli studenti rispetto all'anno precedente (da 6,3 a 7,6) a indicare che la maggiore rigidità intervenuta nelle prove d'esame non sembra essersi tradotta in una maggiore selezione, ma piuttosto nella migliore preparazione degli studenti: infatti, a fronte del 12,1 per cento di studenti che non riesce a conseguire la sufficienza nella Prova nazionale Invalsi (percentuale grosso modo corrispondente alla quota di studenti che conclude il primo anno della scuola secondaria di secondo grado con la sospensione del giudizio in almeno una materia), aumentano le eccellenze (+ 10 per cento), cioè coloro che conseguono un punteggio pari a 9 o 10 (Figura II.8). Tuttavia, è in Sardegna che i risultati si differenziano maggiormente rispetto alle altre regioni: qui il 17 per cento dei licenziati non raggiunge la sufficienza nella Prova nazionale Invalsi e le eccellenze sono inferiori (22,8 per cento).